DIE ORTSCHAFTSVERFASSUNG IN DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Universität Göttingen

vorgelegt von
Karl Wilhelm Wagner
aus Cuxhaven

1975

Göttingen 1974

DIE ORTSCHAFTSVERFASSUNG IN DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Universität Göttingen

vorgelegt

von

Karl Wilhelm Wagner
aus Cuxhaven

Göttingen 1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Prof. Dr. Werner Weber

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Volkmar Götz

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Februar 1975

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Teil I: Die gegliederte Einheitsgemeinde 1

1. Kapitel: Organisationsformen für die kommunale Neuordnung in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland 2

I. Ausgangspunkt und Ziel der kommunalen Gebietsreform 2

II. Formen gemeindlicher Zusammenschlüsse 5

1. Die Einheitsgemeinde 5

2. Kommunalverbandslösungen 7

a) Ämter, Samtgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften 7

b) Die Verbandsgemeinde 9

III. Die Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung 11

1. Ortschaft und Ortschaftsverfassung 12

2. Vergleich mit den Kommunalverbandslösungen 15

IV. Aufgabe der Untersuchung 16

2. Kapitel: Bezirks- und Ortschaftsverfassung als Mittel zur Aufgliederung von Gemeinden 18

I. Abgrenzungsprobleme 19

1. Kriterien der Ortschaftsverfassung 19

2. Bezirks- und Ortschaftsverfassung 19

II. Historische Entwicklung 21

1. Gemeindeuntergliederungen im Mittelalter 21

2. Bezirke und Ortschaften im 19. Jahrhundert 23

a) Bezirkseinteilung und Bezirksvorsteher 23

b) Der Begriff "Ortschaft" 26

c) Die Ortschaften nach bayerischem und oldenburgischem Recht 27

3. Fortschritte und rückläufige Tendenzen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts 29

a) Bestimmungen in einzelnen Gemeindeordnungen 30

b) Sonderregelungen im Zuge der Neugliederung großstädtischer Räume 30

c) Die Oldenburgische Verwaltungsreform von 1933 32

d) Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 33

4. Zusammenfassung 34

Seite

III. Die Behandlung beider Organisationsformen heute 35
1. Die Gemeindeordnungen der Flächenstaaten 35
a) Baden-Württemberg, Bayern und Saarland 35
b) Übrige Bundesländer 38
2. Verfassung und Gesetze der Stadtstaaten 40
IV. Unterschiede 43

Teil II: Überblick über das geltende Ortschaftsverfassungsrecht 46

1. Kapitel: Die ratio legis für die Einführung der Ortschaftsverfassung 47
I. Der Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform 47
II. Die einzelnen Zielvorstellungen 48
1. Aufrechterhaltung örtlicher Gemeinschaften 48
2. Bürgerschaftliche Mitwirkung 48
3. Erleichterung kommunaler Neugliederungen 49
4. Bürgernahe Verwaltung 50
5. Berücksichtigung der Belange eingegliederter Gemeinden 51
6. Begrenzte ortschaftliche Selbständigkeit 51
III. Die Problematik der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung 53

2. Kapitel: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der gesetzlichen Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung 54
I. Die Einführung der Ortschaftsverfassung 55
1. Voraussetzungen für die Bildung von Ortschaften 55
2. Form der Einführung 59
II. Die Verwaltung der Ortschaften 61
1. Ortschaften mit Ortsrat 62
a) Bestellung des Ortsrates 62
b) Wählbarkeitsvoraussetzungen 66
c) Zeitpunkt der Wahl und Amtszeit der Ortsräte 68
d) Zahl der Ortsratsmitglieder 69
e) Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder 70
f) Aufgaben des Ortsrates 71
g) Vorsitz im Ortsrat 76
h) Verfahren im Ortsrat 78
i) Rechtliche Einordnung des Ortsrates 80

Seite

2. Ortschaften mit Ortsvorsteher 85
a) Die unterschiedliche Stellung des Ortsvorstehers in der Gemeindeorganisation 85
b) Bestellung des Ortsvorstehers 87
c) Aufgaben des Ortsvorstehers 89
d) Rechtsstellung des Ortsvorstehers 91
III. Die Änderung und Aufhebung der Ortschaftsverfassung 92
1. Revisionsgründe 92
2. Rechtliche Voraussetzungen 93

Teil III: Die kommunale Neugliederung und das Ortschaftsverfassungsrecht in den einzelnen Bundesländern (unter besonderer Berücksichtigung Niedersachsens) 97

1. Kapitel: Niedersachsen 98
I. Die Entwicklung des Ortschaftsverfassungsrechts 98
1. Die Situation vor der Gebietsreform 98
2. Das Göttingen-Gesetz von 1964 101
3. Die Aufwertung der Ortschaftsverfassung im Zuge der kommunalen Neugliederung 104
II. Die Rechtslage nach den §§ 55 ff. NGO 108
1. Die Einrichtung von Ortschaften 108
a) Der Begriff "Ortschaft" 108
b) Das Kriterium der engeren Gemeinschaft 109
c) Die Einführung der Ortschaftsverfassung durch Hauptsatzung und Gebietsänderungsvertrag 111
d) Einteilungsmaßstäbe insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz 114
e) Gesetzliche Einschränkungen für die Ortschaftsbildung 116
f) Name der Ortschaft 119
2. Der Ortsrat 120
a) Wahl und Amtszeit 120
b) Zahl und Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder 123
c) Die Regelung des Vorsitzes 125
d) Aufgaben 128
aa) Entscheidungszuständigkeiten 129
bb) Die Finanzausstattung 135
cc) Beratungszuständigkeiten 140
e) Die Rechte des Ortsbürgermeisters 144
f) Das Verfahren 147

Seite

3. Der Ortsvorsteher 150

a) Das Vorbild der oldenburgischen Bezirksvorsteher 150

b) Die heutige Funktion des Ortsvorstehers 151

c) Wahl und Amtszeit 154

d) Rechtsstellung 157

e) Kritische Würdigung 158

4. Die Revision der Ortschaftsverfassung 159

2. Kapitel: Nordrhein-Westfalen 162

I. Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher in der kommunalen Gebietsreform 162

1. Die Entwicklung bis zur Neufassung des § 13 nwGO im Jahre 1969 162

a) Die Ortschaftsverfassung nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission 163

b) Erste Anwendungsfälle im Siegen-Gesetz und im Unna-Gesetz 165

c) Novellierungsbestrebungen 166

2. Das geltende Ortschaftsverfassungsrecht 168

a) Die Einführung der Ortschaftsverfassung 169

b) Der Bezirksausschuß 171

c) Der Ortsvorsteher als Ersatz für den Bezirksausschuß 176

d) Aufhebung und Änderung der Ortschaftsverfassung 178

II. Reformpläne 179

3. Kapitel: Hessen 182

I. Die Gebietsreform als Anlaß für die Novellierung der HGO 182

1. Die kommunale Praxis vor der Gebietsreform 182

2. Die Bedeutung der §§ 81 ff. HGO im Zuge der Gebietsreform 183

II. Der Ortsbeirat nach den §§ 81, 82 HGO 184

1. Einrichtung und Wahl 184

2. Aufgaben 187

3. Der Ortsvorsteher als Vorsitzender des Ortsbeirats 189

4. Der Geschäftsgang 191

5. Die Aufhebung des Ortsbeirats 193

Seite

4. Kapitel: Baden-Württemberg 193

I. Die Ortschaftsverfassung als Anreiz für freiwillige Gemeindefusionen 193

1. Die Entwicklung bis 1970 194

2. Der weitere Ablauf der Gebietsreform 195

II. Die Ortschaftsverfassung nach den §§ 76 a - 76 g bwGO 196

1. Die Einrichtung von Ortschaften 196

2. Der Ortschaftsrat 197

3. Der Ortsvorsteher 200

4. Die Aufhebung der Ortschaftsverfassung 202

5. Kapitel: Rheinland-Pfalz 203

I. Die Ortsbezirke in der Reform 203

II. Das neue Ortschaftsverfassungsrecht nach den §§ 74 - 77 rpGO 205

1. Die Gründe für die Novellierung 205

2. Die Bildung, Änderung und Aufhebung von Ortsbezirken 206

3. Der Ortsbeirat 208

4. Der Ortsvorsteher und die Verwaltungsstellen in den Ortsbezirken 212

6. Kapitel: Saarland 216

I. Die kommunale Neuordnung und die gesetzliche Einführung der Ortschaftsverfassung 216

II. Die Besonderheiten der saarländischen Ortschaftsverfassung 218

1. Die Bildung des Ortsrats 218

2. Die Aufgaben des Ortsrats 219

3. Der Vorsitzende des Ortsrats und das Verfahren im Ortsrat 221

7. Kapitel: Bayern 222

I. Die Bezirks- und Ortsausschüsse 222

II. Das Institut des Ortssprechers nach Art. 78 bayGO 223

1. Die Voraussetzungen für die Bestellung eines Ortssprechers 224

2. Die Befugnisse des Ortssprechers 225

3. Kritische Würdigung 226

Seite

8. Kapitel: Schleswig-Holstein 228

I. Das Fehlen einer allgemeinen gesetzlichen Regelung 228

1. Gründe 228

2. Die Dorfschaften in den Großgemeinden des ehemaligen Kreises Eutin 228

3. Die Bildung von Ortsbeiräten bei der Neuordnung kreisfreier und kreisangehöriger Städte 230

II. Bestrebungen im Hinblick auf eine allgemeine Einführung der Ortschaftsverfassung 232

Teil IV: Verfassungsrechtliche Probleme und Fragen des Rechtsschutzes 235

1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Aspekte der Ortschaftsverfassung 236

I. Die verfassungsrechtliche Bedeutung bei der Gebietsreform 236

1. Leistungsfähigkeit und örtliche Verbundenheit als Neugliederungsmaßstäbe 236

2. Die Ausgleichsfunktion der Ortschaftsverfassung 237

II. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ortsräte 239

1. Die Vereinbarkeit mit Art. 28 II 1 GG 239

2. Die Vereinbarkeit mit Art. 28 I 2 GG 240

2. Kapitel: Rechtsschutzmöglichkeiten für die Ortschaften 242

I. Allgemeine Rechtsstellung 242

II. Das Kommunalverfassungsstreitverfahren 243

III. Die Durchsetzung von Verpflichtungen aus Gebietsänderungsverträgen 246

Teil V: Auseinandersetzung mit der Kritik an der Ortschaftsverfassung 250

I. Vorbemerkung 251

II. Die Kritik an der Ortschaftsverfassung als Integrationsfaktor 251

III. Das Argument der Verwaltungserschwerung und Kostensteigerung 252

IV. Das Problem der bürgerschaftlichen Mitwirkung 255

V. Die These von der bloßen Überleitungsfunktion der Ortschaftsverfassung 257

LITERATURVERZEICHNIS

ANTONI, G.	Städteordnung für Hessen-Nassau, 2. Aufl., Marburg 1908 .
ARENDT, Karlheinz	Bremen, in: HBKWP I, S. 520 ff.
ARNDT, Gottfried	Zur Klagebefugnis im Kommunalverfassungsstreit, in: DÖV 1963, S. 571 ff.
BACHOF, Otto	Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, in: JZ 1955, S. 97 ff.
BAHRO, Horst	Die Bezirks- und Ortschaftsverfassung in Gemeinderecht und Gemeindepraxis, in: Die demokratische Gemeinde 1968, S. 22 ff.
BALTZER, Klaus	Echte Bezirksverfassung, in: KPBl. 1972, S. 265 f.
BAUER, Walter	Dezentralisation der Großstadtverwaltung, Göttingen 1951 .
BAUSINGER, Leopold	Bedeutsame Änderungen im Hessischen Kommunalrecht, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1972, S. 71 ff.
BECKER, Erich	Gemeindliche Selbstverwaltung, Teil I: Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte, Berlin 1941 . (zit.: Gemeindliche Selbstverwaltung)
-,-	Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 33, Berlin 1967, S. 68 ff. (zit.: Kommunalverwaltung)
-,-	Öffentliche Interessen und öffentliche Wohl bei der gemeindlichen Neugliederung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 39, Berlin 1968, S. 73 ff. (zit.: Öffentliche Interessen)
BERGER, Hugo	Verwaltungsreform in Hessen, in: DÖV 1969, S. 449 ff.
BERKENHOFF, Hans-Albert	Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Köln 1965.
BIEDERBECK, Erich-Heinrich	Das Göttingen-Gesetz, in: Der Städtetag 1964, S. 371 ff.
-,-	Über die ersten Erfahrungen mit dem Göttingen-Gesetz, in: Kommunalwirtschaft 1966, S. 223 ff.
BISCHOFF, Diether	Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, Siegburg 1972 .
BLEUTGE, Rolf	Der Kommunalverfassungsstreit, Berlin 1970 .
BÖCHER, Hermann	Der Ortsbeirat, in: Die Fundstelle (Hessen) Nr. 207, Stuttgart 1973 .

BÖTTCHER, Alexander	Mehr bürgerschaftliche Selbstverwaltung in unseren Städten, in: KPBl. 1966, S. 869 ff.
BOGNER, Walter	Verbandsgemeindeordnung Rheinland-Pfalz, Kommentar, Köln u.a. 1969 .
BOLDT, Walter und Gerhard	Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen, Berlin 1931 .
BREDE, Hans	Die Rechtsformen der Aufgliederung großstädtischer Verwaltungen, Diss. iur. Göttingen 1969 .
BREITFELD, Artur	Die verfassungsrechtliche Stellung der Berliner Bezirke, Berlin 1953 .
BRELL, Walter	Vom Gemeindeverfassungsrecht, 2. Aufl. Berlin u. Frankfurt a. M. 1953 .
BRÖLL, Leonhard	Das Ortschaftsrecht in der Praxis, in: Der Bayerische Bürgermeister 1955, S. 231 ff.
BÜCKMANN, Walter	Die Bezirksverfassung als Selbstverwaltungsbehelf, in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 360 ff.
-,-	Probleme der Verwaltungsreform im Gebiet zwischen Emscher und Lippe, Neustadt/Aisch 1969 . (zit.: Probleme)
-,-	Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, Berlin 1972 . (zit.: Verfassungsfragen)
BURMESTER, Birgit	Organisatorische und verfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gestufter Gemeinden, Diss. iur. Göttingen 1969 .
DAGTOGLOU, Prodromos	Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960 .
DAHM, Clemens	Brennpunkt Ruhrgebiet, in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 281 ff.
DIERKES-KLEINSORG	Kommentar der westlichen Städteordnungen Preußens, Saarbrücken 1933 .
DIETRICH-SCHIRRMANN, Helgard	Die Inkompatibilität im kommunalen Bereich, Diss. iur. Göttingen 1972 .
DIETZE, Horst	Bezirksverfassung vermittelt Bürgernähe, in: Die demokratische Gemeinde 1969, S. 189 ff.
DINGFELDER, Werner	Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern: Saarland, in: Der Landkreis 1971, S. 52 ff.
DOKUMENTATION	über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Hrsg. Staatsministerium BW, Stuttgart 1972 .
DONHAUSER, Peter	Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft, Diss. iur. Regensburg 1970 .

EGGERS, Jan	Die Rechtsstellung von Ausschüssen, Beiräten und anderen kollegialen Einrichtungen im Bereich der vollziehenden Gewalt, Diss. iur. Kiel 1969 .
EISING	Erfahrungen bei der kommunalen Neugliederung NW 1967 - 1970, in : Städte- und Gemeinderat 1972, S. 154 ff.
ENTSCHLIESSUNG	des Landtages über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene vom 9. 2. 1971, in: Die Niedersächsische Gemeinde 1971, S. 60 ff.
EWALD, Klaus	Zur Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsstreitverfahren, in: DVBl. 1970, S. 237 ff.
FORSTHOFF, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973 .
FREUDENBERG, Dierk	Die ländliche Großgemeinde im Verwaltungsbezirk Oldenburg, in: Neues Archiv für Niedersachsen Bd. 14 (1965) S. 292 ff.
GALETTE, Alfons	Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung, in: AfK 1969, S. 329 ff.
-,-	Wege und Irrwege der kommunalen Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft 1967, S. 479 ff.
GALETTE-LAUX	Kommentare zur Gemeindeordnung, Kreisordnung und Amtsordnung für Schleswig-Holstein, 2. Aufl., Wiesbaden 1972 .
GERSTNER, Roland	Der weitere Fahrplan für die Gemeindestrukturreform, in: KPBl. 1973, S. 1135 .
-,-	Finanzielle Anreize für den Gemeindezusammenschluß, in: KPBl. 1974, S. 12.
GIERKE, Otto von	Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin 1868 .
GÖB, Josef	Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden, in: HBKWP I, S. 377 ff.
GÖB, Rüdiger	Die Problematik der kommunalen Gebietsreform aus der Sicht des Bundes, in: Kommunalwirtschaft 1967, S. 487 ff.
-,-	Vergrößerung der Gemeindevertretungen unabweisbar, in: KPBl. 1967, S. 875 .
GÖBEL, Oskar	Bezirke und Bezirksvorsteher im deutschen Gemeinderecht, Diss. iur. Marburg 1938 .

GÖBEL-FRÖHNER — Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1956 .

GÖNNENWEIN, Otto — Gemeinderecht, Tübingen 1963 .

GRAUHAN, Rolf-Richard — Zur politischen Theorie der Stadt, in: AfK 1965, S. 87 ff.

GRÖBNER, Peter — Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern, in: Der Städtebund 1971, S. 255 f.

GRUNDSÄTZE — der Landesregierung zur Zielplanung für die Gemeindereform vom 30. 1. 1973, in: bwGABl. 1973, S. 162 ff.

GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG — Teilgutachten A der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform: Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, Oktober 1969, in: DOKUMENTATION S. 532 ff.

GUTACHTEN (B) BADEN-WÜRTTEMBERG — Teilgutachten B der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform: Die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland, Januar 1970, in: DOKUMENTATION S. 555 ff.

GUTACHTEN HESSEN — Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen, Veröffentlichungen 2 : Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, Wiesbaden 1968 .

GUTACHTEN NIEDERSACHSEN — Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Bd. 1, Hrsg. Der Niedersächsische Minister des Innern, Hannover 1969 .

GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN — Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Siegburg 1966 .

GUTACHTEN (B) NORDRHEIN-WESTFALEN — Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Siegburg 1968 .

GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ — Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, durch die die Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden gestärkt werden kann, Zwischenbericht der Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft" beim Ministerium des Innern nach dem Stande vom 16. 2. 1966 und Schlußbericht nach dem Stande vom 22. 5. 1967, in: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, Hrsg. Staatskanzlei des Landes RP, Teil II, Mainz 1968, S. 15 ff.

GUTACHTEN SAARLAND	Die kommunale Neugliederung im Saarland, Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und die Verwaltungsreform im Saarland, Hrsg. Der Minister des Innern, Saarbrücken 1972 .
GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN	Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein, Hrsg. Der Innenminister des Landes SH, Spich Bez. Köln 1968 .
HAUS, Wolfgang	Gemeinden im demokratischen Staat, in: Die demokratische Gemeinde 1971, S. 845 ff.
HEIN, Edmund	Die Kommunalreform im Saarland, Heft 2 der Schriftenreihe zur politischen Bildung, Hrsg. Landeszentrale für politische Bildung und technische Unterrichtsmittel, Saarbrücken, o. J.
HELFRITZ, Hans	Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 3. Aufl., Berlin 1932 .
HELMREICH-WIDTMANN	Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, 3, Aufl., München 1966; 9. Aufl., München 1971.
HENRICHS, Wilhelm	Kommunalverfassungsstreitverfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: DVBl. 1959, S. 548 ff.
HÖLZL, Josef	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar, 5. Aufl., München, Loseblattausgabe (Stand: 1972).
HOFMANN, Walter	Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz, in: DVBl. 1968, S. 932 ff.
HOPPE, Werner	Organstreitigkeiten und organisationsrechtliche subjektiv-öffentliche Rechte, in: DVBl. 1970, S. 845 ff.
HOPPE-RENGELING	Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt a.M. 1973 .
HUNDERTMARK, Gerhard F.	Neues Kommunalverfassungsrecht in Rheinland-Pfalz, in: Das Rathaus 1974, S. 97 f.
JAHRESBERICHT NIEDERSACHSEN 1967	Jahresbericht 1967 der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hrsg. Der Niedersächsische Minister des Innern, Hannover 1967 .
JANSEN, Walter	KPV-Leitsätze für die Verwaltungsreform der kreisangehörigen Gemeinden, in : KPBl. 1966, S. 974 ff.
JESERICH, Kurt	Die deutsche Gemeinde, Stuttgart u. Berlin 1938 .

KGSt	Verwaltungskraft, Köln 1967 .
	Zusammenschluß von Gemeinden, Teil I, Köln 1968 .
	Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Teil I, Köln 1963; Teil II, Köln 1966 .
KLEIN, Walter	Änderungen der niedersächsischen Gemeindeordnung und Landkreisordnung, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1972, S. 150 ff.
KLÜBER, Hans	Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1972 . (zit.: Gemeinderecht)
-,-	Eingemeindungsverträge, in: DÖV 1973, S. 325 ff.
-,-	Zur Problematik der Bildung von Großgemeinden, in: Kommunalwirtschaft 1968, S. 399 ff.
KNEMEYER, Franz-Ludwig	Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen, in: AfK 1969, S. 306 ff.
-,-	Kreisgebietsreform und Beginn der Gemeindereform in Bayern, in: AfK 1972, S. 44 ff.
-,-	Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen, in: Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, Berlin 1972 , S. 557 ff.
KNÖPPEL, Gerhard	Das Kommunalverfassungsstreitverfahren, Diss. iur. Heidelberg 1969 .
KOCH, Hans von	Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, Der Landkreis 1972, S. 75 ff.
KOCH, Peter	Die Großgemeinde, Diss. iur. Münster 1969 .
KÖHNE, Heinz	Ortsbeiräte oder mehr Ratsmitglieder?, in: KPBl. 1970, S. 1011 ff.
KÖRNER, Hans	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln 1970 .
KÖSTERING, Heinz	Kommunale Neugliederung zwischen Planung und politischer Verwirklichung, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1974, S. 67 ff.
KÖTTGEN, Arnold	Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: HBKWP I, S. 185 ff.
KOTTENBERG-REHN	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 9. Aufl., Siegburg 1970 . (§ 13 nwGO in der Kommentierung der 1. Aufl. der Loseblattausgabe, Siegburg 1972 - zit.: GrLfg I -)

KRÄMER, Peter H.	Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats, Berlin 1970.
KRAUS, Emil	Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, in: HBKWP I, S. 334 ff.
KÜMPEL, Siegfried	Der Gebietsänderungsvertrag nach nordrhein-westfälischem Gemeinderecht, Diss. iur. Köln 1961 .
KUHBIER, Heinz	Diskussionsbeitrag auf der Tagung "Raumordnung und Verwaltungsreform", in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung Heft 64, Bad Godesberg 1968, S. 155 f.
KUNZE-SCHMID	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 1964. (§§ 75 - 76 g bwGO in der Kommentierung der 3. Aufl., Loseblattausgabe, Stuttgart 1972).
LAMMERS, Alexander	Die Ortsratsverfassung hat sich bewährt, in: KPBl. 1970, S. 277 ff.
LAUX, Eberhard	Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, in: DVBl. 1968, S. 374 ff.
LEIBHOLZ-RINCK	Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4. Aufl., Köln 1971 .
LEIDINGER, Albert	Beteiligung des Bürgers an der Gemeindepolitik, in: KPBl. 1972, S. 193 ff.
-,-	Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, in: Der Landkreis 1973, S. 126 ff.
LEITLINIEN	der Landesregierung: Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf der Gemeindeebene, in: shABl. 1973, S. 576 .
LINDEMANN, Kurt	Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, Hannover 1955 .
LOEBELL, Friedrich Wilhelm v.	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Wiesbaden 1970 .
-,-	§ 13 GO NW reformbedürftig?, in: Dokumentation über die 41. Fachtagung der KPV der CDU des Landes Nordrhein-westfalen am 11. und 12. 1. 1973 in Duisburg, Hrsg. KPV NW , Recklinghausen 1973, S. 4 ff. (zit.: Dokumentation § 13 nwGO)
-,-	Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen, Köln 1972 . (zit.: Kommunale Neugliederung)

LOHOFF, Friedrich Wilhelm	Die Rechtsnatur des Eingemeindungsvertrages in der Deutschen Gemeindeordnung, Diss. iur. Greifswald 1939 .
LOSCHELDER, Wilhelm	Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1965 .
-,-	Verwaltungsreform - eine Bilanz über erste Ergebnisse, in: DÖV 1969, S. 225 ff.
LOSCHELDER-GIERE	Gemeindehaushaltsrecht, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1964 .
LÜERSEN-NEUFFER	Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar (fortgeführt von Peter Frerk), Wiesbaden 1972/1973 .
MACHALET, Eberhard	Die Berliner Bezirksverwaltung, Stuttgart u.a. 1973 .
MÄDING, Erhard	Verwaltungskraft, in: DÖV 1967, S. 325 ff.
MALLMANN, Walter	Verfassungsrechtliche Fragen des Zusammenschlusses von Kleinstgemeinden und der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, Rechtsgutachten, in: GUTACHTEN HESSEN S. 25 ff.
MASSON-SAMPER	Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, München, Loseblattausgabe (Stand: 1971) .
MATTENKLODT, Herbert-Fritz	Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972 .
MAUNZ-DÜRIG-HERZOG	Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblattausgabe (Stand: 1973) .
MERK, Bruno	Die bayerischen Kommunen in der Reform, Der Bayerische Bürgermeister 1973, S. 29 ff.
MONZ, Heinz	Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962 .
MORGEN, Herbert	Die ländliche Großgemeinde, Bremen - Horn 1959 .
MÜLLER, Horst Waldemar	Die Bürgerbeiräte in den Großstadtgemeinden der Bundesrepublik, Diss. iur. Mainz 1971 .
MUNTZKE-SCHLEMPP	Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Bad Homburg 1954 .

NOUVORTNE, Albert	Das Göttingen-Gesetz, in: Der Landkreis 1965, S. 77 f.
ODENBREIT-HENSEL	Gemeindeordnung, 12. Aufl., Münster 1964 .
OERTEL-OEHLER	Die Städteordnung, 7. Aufl., Liegnitz 1931 .
PAGENKOPF, Hans	Die dezentralisierte Selbstverwaltung, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrgang 1934, 2. Halbjahresband, S. 94 ff.
-,-	Die Haushaltssatzung, Köln u.a. 1972 . (zit.: Haushaltssatzung)
-,-	Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960 . (zit.: Einführung)
-,-	Kommunalrecht, Köln u.a. 1971 .
PASLAT, Günter	Das Ortsrätegesetz für Salzgitter, in: Die demokratische Gemeinde 1969, S. 289 ff.
PÜTTNER, Günter	Rechtsstellung und Klagerecht von Großstadtbezirken, in: JR 1966, S. 81 ff.
-,-	Stufenweise Reform, in: AfK 1969, S. 266 ff.
RAUBALL, Reinhard	Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, München 1972 .
REDEKER-v. OERTZEN	Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl., Stuttgart 1971 .
RHEIN, Hans Ludwig	Modelle zur kommunalen Neuordnung im Einzugsbereich der Städte unter weitgehender Aufrechterhaltung der gemeindlichen Selbständigkeit, Diss. iur. Gelsenkirchen 1970.
RICHTLINIEN	für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten, Entschließung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 10. 8. 1971, in: bayMABl. 1971, S. 845 ff.
RINGE, Karl	Zur Rechtsstellung der einfachen Ratsausschüsse nach dem neuen niedersächsischen Gemeinderecht, in: DVBl. 1964, S. 339 ff.
ROTHE, Karl-Heinz	Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965 . (zit.: Recht der interkommunalen Zusammenarbeit)
-,-	Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern, Göttingen 1968. (zit.: Verwaltungsbehördenaufbau)

SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK	Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 3. Aufl., Siegburg 1965 .
-,-	Verbandsgemeindeordnung, Teil B des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Siegburg 1969.
SALZWEDEL, Jürgen	Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, in: DÖV 1969, S. 810 ff.
SCHÄFER, Hans	Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform, in: AfK 1969, S. 249 ff.
SCHEUNER, Ulrich	Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, in: AfK 1969, S. 209 ff.
SCHLEBERGER, Erwin	Neue Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, in: Der Städtetag 1974, S. 112 ff.
SCHLEMPP, Hans und Dieter	Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Wiesbaden 1969 .
SCHNEIDER, Ludwig	Gemeinderecht in Hessen, 4. Aufl., Göttingen 1966.
SCHNUR, Roman	Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen, in: Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Nr. 18, Essen 1968 .
SCHULTE, Albert	Das Verfassungsrecht der Gemeindeteile in den deutschen Ländern, in: Preußische Gemeindezeitung 1928, S. 395 ff.
SCHUSTER-DIEHL	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Mainz-Gonsenheim, Loseblattausgabe (Stand: 1968) .
SCHWARZ, Heinz	Die Neuordnung des Kommunalverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz, in: KPBl. 1973, S. 147 ff.
-,-	Die Reform der Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, in: KPBl. 1974, S. 117 ff.
SEIBERT, Gerhard	Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt a.M. 1971 .
SEMLER, Georg	Die gemeindlichen Grenzänderungsverträge unter besonderer Berücksichtigung der Durchsetzbarkeit der getroffenen Vereinbarungen, in: Der Gemeindetag 1972, S. 267 ff.
SIEDENTOPF, Heinrich	Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, in: Die Verwaltung 1971, S. 279 ff.
SPÖRLEIN, Helmut	Die Samtgemeinden in Niedersachsen, Göttingen 1965 .

STAAK, Magnus G. W.	Die Neuordnung des kommunalen Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein, in: Städte- und Gemeindebund 1973, S. 111 ff.
STAHL, Rainer	Die Zulässigkeit der Feststellungsklage im Kommunalverfassungsstreit, in: NJW 1972, S. 2030 f.
STEINBACH-BECKER	Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932 .
STERN, Klaus	Art. 28 GG, Zweitbearbeitung in Bonner Kommentar, Hamburg, Loseblattausgabe (Stand: 1974) .
STERN-PÜTTNER	Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Berlin und Frankfurt a. M. 1968 .
STICH, Rudolf	Rheinland-Pfalz, Beispiel einer durchgreifenden Verwaltungsreform, in: DÖV 1969, S. 236 ff.
STIER-SOMLO, Fritz	Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Bd. 1: Das Verfassungsrecht der Kommunen in Preußen, Oldenburg 1919 .
STREITHAUPT, Karl	Geheimformeln der Verwaltungsreform?, Bonn 1970 .
STÜER, Bernhard	Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel?, in: KPBl. 1973, S. 1112 ff.
SUREN-GOETZ	Die zweckmäßige Unterteilung der Verwaltung einer großen Stadt, Berlin 1951 .
SUREN-LOSCHELDER	Die Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, Bd. 1, Berlin 1940 .
TEICHMANN, Claus	Das Ortsamt in der Hamburger Bezirksverwaltung, Köln u.a. 1969 .
TERSTESSE, Winfried	Innenminister Weyer zur Bezirksverfassung: "Bezirksvertretungen erhalten bestimmte auf den Stadtbezirk begrenzte Aufgaben zur Entscheidung.", in: KPBl. 1974 S. 419 f.
THIEME, Werner	Die Gebietsreform in Niedersachsen, in DÖV 1969, S. 230 ff.
-,-	Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 1966, S. 325 ff.
-,-	Vom Nutzen kleinerer Gemeinden, in: AfK 1972, S. 358 ff.
[illegible], Bruno	Probleme der Gebiets- und Verwaltungsreform für Bund, Länder und Gemeinden, in: DÖV 1972, S. 703 ff.
TSATSOS, Dimitris Th.	Der verwaltungsrechtliche Organstreit, Bad Homburg u.a. 1969 .

ULE, Carl Hermann	Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., München 1971 .
UNRUH, Georg-Christoph von	Der Bürger und seine kommunale Selbstverwaltung, in: Eildienst LKT 1971, S. 167 ff.
-,-	Gemeinderecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, Hrsg. Ingo von Münch, 2. Aufl., Bad Homburg u.a. 1970, S. 81 ff.
VERHANDLUNGEN	des 45. Deutschen Juristentages 1964, Hrsg. Ständige Deputation des DJT, Bd. 1: Gutachten, Bd. 2: Sitzungsberichte, München und Berlin 1964, 1965.
VERWALTUNGSREFORM	in Hessen, Hrsg. Hessischer Minister des Innern, Wiesbaden 1968 .
VERWALTUNGSVEREINFACHUNG	in Rheinland-Pfalz, Eine Dokumentation, Teil II, Hrsg. Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1968 .
VOGEL, Klaus	Bezirkliche Gliederung in der neuen Stadt Bonn - Bonner Modell -, in: Dokumentation über die 41. Fachtagung der KPV der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen am 11. und 12. 1. 1973 in Duisburg, Hrsg. KPV NW, Recklinghausen 1973, S. 37 ff. (zit.: Dokumentation § 13 nwGO)
VOLZ, Eugen	Baden-Württemberg führt die Ortschaftsverfassung ein, in: KPBl. 1970, S. 1337 ff.
WAGENER, Frido	Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: AfK 1964, S. 237 ff.
-,-	Neubau der Verwaltung, Berlin 1969 .
WALZ, Ernst	Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der süddeutschen Ratsverfassung, in: HBKWP I, S. 235 ff.
WEBER, Werner	Aufgaben der Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung von Niedersachsen, in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung Heft 64, Bad Godesberg 1968, S. 125 ff. (zit.: Aufgaben der Verwaltungsreform)
-,-	Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, Göttingen 1970 .
-,-	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. DJT, in: VERHANDLUNGEN Bd. 1, Teil 5, Münc' und Berlin 1964 . (zit.: Gutachten)

WEBER, Werner	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen 1967 .
-,-	Verwaltungs- und Gebietsreform, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Bd. 3, Hannover 1970, Sp. 3634 ff. (zit.: Handwörterbuch)
-,-	Verwaltungs- und Gebietsreform in ländlichen Bereichen, in: Festschrift für Hermann Wandersleb zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Bonn 1970, S. 601 ff. (zit.: Festschrift Wandersleb)
-,-	Wege und Irrwege der kommunalen Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft 1967, S. 471 ff.
WEHGARTNER, Robert	Selbstverwaltung in der Großstadt, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1963, S. 297 ff.
WIESE, Rolf	Novellierung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes im Saarland, in: Der Städtetag 1974, S. 114 ff.
WILLING, Gerd	Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Diss. iur. Kiel 1953 .
WILLMS, Heinz	Die Vorstellungen der CDU zur Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, in: KPBl. 1974, S. 417 f.
WOLFF, Hans J.	Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971 .
-,-	Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., München 1970 .
-,-	Verwaltungsrecht III, 2. Aufl., München und Berlin 1967 .
ZIEBILL, Otto	Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart 1954 .
ZIER, Helmut	Die Verwaltung der Großstädte nach Art. 60 der Bayerischen Gemeindeordnung, Diss. iur. Würzburg 1968 .
ZUHORN-HOPPE	Gemeindeverfassung, 2. Aufl., Siegburg 1962 .
(Ohne Verfasserangabe)	Abschließende Beratung der Gemeindereform, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 186 .
	Änderungen der Gemeindeordnung notwendig, in: Eildienst LKT 1968, S. S. 53 ff.
	Bezirksverfassung für kreisfreie Städte, in: KPBl. 1974, S. 418 f.
	Bürgerausschüsse, Ortsvorsteher, Ortschaftsräte, in: Eildienst LKT 1967, S. 329 ff.

(Ohne Verfasserangabe) Das Amt des Bezirksvorstehers im Verwaltungsbezirk Oldenburg, in: KPBl. (Nds) 1968, S. 699 f.

Der Ortsvorsteher ist der politische Repräsentant der Ortschaft, in: KPBl. 1970, S. 280 .

Der Ortsvorsteher oder Wie in der Politik Grundsätze geopfert werden, in: KPBl. 1972, S. 603 f.

Die Wahl des Ortsbeirates und neue Vorschriften für dessen Geschäftsgang, in: KPBl. 1972, S. 909 ff.

Einrichtung von Ortsbezirken, in: KPBl. 1969, S. 1020 ff.

Gebietsreform in Kraft getreten, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 188 .

Gebiets- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein (Interview mit Innenminister Rudolf Titzck), in: KPBl. 1974, S. 113 ff.

Gesetzliche Gebietsneuordnung Bornhöved-Trappenkamp überflüssig, in: KPBl. 1974, S. 70.

Großgemeinde mit Ortschaftsverfassung oder "Föderalgemeinde" (Stufengemeinde), in: Eildienst LKT 1966, S. 181 ff.

Kommunale Aktionsprogramme in Nordrhein-Westfalen, in: KPBl. 1974, S. 147 f.

Niedersächsische Gemeindereform am 1. 3. 1974 abgeschlossen, in: Städte- und Gemeindebund 1974, S. 79 .

Neufassung der Gemeindeordnung erst später, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 301 .

Schlußgesetz zur Gemeindereform, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 69 f.

Stärkung der Verwaltungskraft, in: Das Rathaus 1974, S. 133 .

Stand der Gebietsreform am 1. 1. 1973, in: Der Landkreis 1973, S. 174 f.

Um die Neuordnung der Verwaltung, in: Eildienst LKT 1971, S. 242 ff.

Verbandsgemeinde hat sich bewährt, in: KPBl. 1974, 399.

Vertretung des Ortsbürgermeisters, in: Die niedersächsische Gemeinde 1973, S. 87 .

Weiteres Anhörungsverfahren, in: Das Rathaus 1974, S. 22 .

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aA	anderer Ansicht
aaO	am (zuletzt) angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs	Absatz
Abt	Abteilung
aE	am Ende
aF	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
aGr	auf Grund
Alt	Alternative
Anl	Anlage
Anm	Anmerkung
AO	Amtsordnung
Art	Artikel
Aufl	Auflage
Bay, bay	Bayern, bayerisch
bayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern idF vom 5. 12. 1973 (GVBl. S. 599)
bayGO (1952)	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. 1. 1952 (GVBl. S. 19)
bayGVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
bayMABl	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
bayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd	Band
Begr	Begründung
Bez	Bezirk
BK	Bonner Kommentar
Bln, bln	Berlin, berliner
blnBezVG	(Berliner) Bezirksverwaltungsgesetz idF vom 5. 7. 1971 (GVBl. S. 1170)
blnGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
blnVerf	Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950 (VOBl. I S. 433)
blnVOBl	Verordnungsblatt für Groß-Berlin
Bre, bre	Bremen, bremisch
breGBl	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
breVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 10. 1947 (GBl. S. 251)
Buchst	Buchstabe

BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW, bw	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
bwGABl	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
bwGBl	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
bwGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. 7. 1955 (GBl. S. 129)
bzw	beziehungsweise
ders	derselbe
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 49)
dh	das heißt
Diss iur	Juristische Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung(en)
Eildienst LKT	Eildienst des nordrhein-westfälischen Landkreistages
Einf	Einführung
einschl	einschließlich
Erl	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung der Verwaltungsgerichtshöfe Hessen und Baden-Württemberg
f, ff	folgende Seite(n)
Forts	Fortsetzung
Fußn, Fn	Fußnote
GBl	Gesetzblatt
ggf	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)
GO, GemO	Gemeindeordnung
GrLfg	Grundlieferung
GS	Gesetzsammlung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hann, hann	Hannover, hannoversche
hannGS	Hannoversche Gesetzsammlung
hannStO	Revidierte Städteordnung für die Provinz Hannover vom 24. 6. 1858 (hannGS. S. 141)
HBKWP I	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. I: Kommunalverfassung, Berlin u.a. 1956

H, he	Hessen, hessisch
heGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
heKGG	(Hessisches) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. 12. 1969 (GVBl. S. 307)
heStGH	Staatsgerichtshof für das Land Hessen
hessnassLGO	Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4. 8. 1897 (prGS. S. 301)
hessnassStO	Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4. 8. 1897 (prGS. S. 254)
HGO	Hessische Gemeindeordnung idF vom 1. 7. 1960 (GVBl. S. 103)
Hmb, hmb	Hamburg, hamburgisch
hmbBezVG	(Hamburgisches) Bezirksverwaltungsgesetz vom 16. 9. 1969 (GVBl. S. 179)
hmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
hmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. 6. 1952 (GVBl. S. 117)
hmbVOBl	Hamburgisches Verordnungsblatt
Hrsg	Herausgeber
Hs	Halbsatz
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
iSd	im Sinne des
iVm	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KPBl	Kommunalpolitische Blätter
KPBl (Nds)	Kommunalpolitische Blätter, Ausgabe Niedersachsen
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung
l.Hs.	letzter Halbsatz
Lipp, lipp	Lippe, lippisch
lippGS	Lippische Gesetzsammlung
LK	Landkreis
LT-Ds	Landtagsdrucksache(n)
maW	mit anderen Worten
MBl	Ministerialblatt
MdI	Minister des Innern
mE	meines Erachtens
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz vom 20. 10. 1970 (GVBl. S. 394)

Nds, nds	Niedersachsen, niedersächsisch
ndsGemHVO	(Niedersächsische) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden - Gemeindehaushaltsverordnung - vom 27. 8. 1973 (GVBl. S. 301)
ndsGVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
ndsMBl	Niedersächsisches Ministerialblatt
ndsMdI	Niedersächsischer Minister des Innern
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung idF vom 7. 1. 1974 (GVBl. S. 1)
NGO (1955)	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. 3. 1955 (GVBl. S. 55)
NGO (1963)	Niedersächsische Gemeindeordnung idF vom 18. 4. 1963 (GVBl. S. 255)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKWG	Niedersächsisches Gemeinde- und Kreiswahlgesetz idF vom 24. 1. 1972 (GVBl. S. 28)
NKWO	Niedersächsische Gemeinde- und Kreiswahlordnung vom 25. 1. 1972 (GVBl. S. 37)
Nr	Nummer
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nwGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen idF vom 11. 8. 1969 (GVBl. S. 656)
nwGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
nwKWG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen idF vom 12. 12. 1968 (GVBl. S. 480)
nwMBl	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
nwMdI	Nordrhein-westfälischer Minister des Innern
nwVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
oa	oben angegeben
oä	oder ähnliche(s)
östlStO	Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853 (prGS. S. 261)
oJ	ohne Jahrgang
oldGBl	Oldenburgisches Gesetzblatt
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

Pr, pr	Preußen, preußisch
prGS	Preußische Gesetzsammlung
prOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
prOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
prStO	Preußische Städteordnung vom 19. 11. 1808 (prGS. 1806-10 S. 324)
rd	rund
RdErl	Runderlaß
Rdnr	Randnummer
RegBez	Regierungsbezirk
RegE, RegEntw	Regierungsentwurf
revGO	Revidierte Gemeindeordnung für den Landesteil Oldenburg vom 15. 4. 1873 (oldGbl. Bd. 22 S. 551)
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
rheinStO	Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. 5. 1856 (prGS. S. 406)
RP, rp	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
rpGO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. 12. 1973 (GVBl. S. 419)
rpGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
rpKWG	(Rheinland-pfälzisches) Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen idF vom 13. 12. 1973 (GVBl. S. 469)
rpSVG	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Teil A: Gemeindeordnung idF vom 25. 9. 1964 (GVBl. S. 145)
S	Satz, Seite
Sa, sa	Saarland, saarländisch
saABl	Amtsblatt des Saarlandes
saGO	Saarländische Gemeindeordnung, Teil A des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes idF vom 10. 9. 1968 (ABl. S. 689), geändert durch Gesetz Nr. 985 vom 13. 12. 1973 (ABl. S. 829)
saGVRG	Gesetz Nr. 928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland vom 17. 12. 1970 (ABl. S. 949)
sächs	sächsisch
sächsGBl	Sächsisches Gesetzblatt
sächsGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1. 8. 1923 (sächsGBl. S. 373)
sächsGS	Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Königreich Sachsen

sächsStO	Allgemeine Städteordnung für das Königreich Sachsen vom 2. 2. 1832 (sächsGS. S. 7)
SH, sh	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
shABl	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
shAO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein idF vom 24. 5. 1966 (GVBl. S. 95)
shGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein idF vom 6. 4. 1973 (GVBl. S. 89)
shGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
shLVO	(Schleswig-holsteinische) Landesverordnung über Ortsbeiräte vom 6. 2. 1970 (GVBl. S. 39)
shStO	Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein vom 14. 4. 1869 (prGS. S. 589)
sog	sogenannt(e)
Sp	Spalte
StGH	Staatsgerichtshof
StO	Städteordnung
SVG	Selbstverwaltungsgesetz
Tz	Teilziffer
u	und
ua	und andere, unter anderem
uä	und ähnliches
usw	und so weiter
uU	unter Umständen
v	vom, von
Verf	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VerwVO	Verwaltungsverordnung zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. 12. 1969 (MBl. S. 1040)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl	vergleiche
VGO	Verbandsgemeindeordnung, Teil B des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz vom 16. 7. 1968 (GVBl. S. 132)
vH	von Hundert
VO	Verordnung
Vorbem	Vorbemerkung
westfLGO	Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19. 3. 1856 (prGS. S. 265)

westfStO	Städteordnung für die Provinz Westfalen vom 19. 3. 1856 (prGS. S. 237)
zB	zum Beispiel
Ziff	Ziffer
zit	zitiert

Teil I

Die gegliederte Einheitsgemeinde

1. Kapitel

Organisationsformen für die kommunale Neuordnung in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland

I. Ausgangspunkt und Ziel der kommunalen Gebietsreform

Der wirtschaftliche und technische Fortschritt der letzten Jahrzehnte hat zu einer Steigerung der Anforderungen des Bürgers gegenüber der Verwaltung geführt. Vor allem die Gemeinden als unterste Stufen der öffentlichen Verwaltung sehen sich mit wachsenden Ansprüchen sozialer und kultureller Art konfrontiert. Die Erwartungen der Bevölkerung an die kommunale Daseinsvorsorge, der Umfang der auftragsweise zu erledigenden staatlichen Aufgaben und die Erfordernisse zukunftsorientierter Planung haben für die Gemeinden Probleme aufgeworfen, die eine Reform ihrer überkommenen Gebietsstruktur [1] unabdingbar werden ließen. [2]

---

1) Die territorialen Abgrenzungen stammten - von vereinzelten Korrekturen abgesehen - aus der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Vgl. BECKER, Öffentliche Interessen, S. 83, 84, 87; ROTHE, Verwaltungsbehördenaufbau, S. 1; SCHEUNER, AfK 1969, 222.

2) Von den vielschichtigen Gründen für die Reformbedürftigkeit der kommunalen Ebene sollen hier und im folgenden nur einige Punkte kurz angesprochen werden. Daher sei aus dem kaum noch übersehbaren Schrifttum zu dieser Frage weiterverwiesen auf die ausführlichen Erörterungen in den GUTACHTEN der Sachverständigenkommissionen in BADEN-WÜRTTEMBERG: Teilgutachten A: Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, 1969, hier: Leitsätze 1-7 einschl. Begr. (in DOKUMENTATION S. 534, 537 ff.) und Teilgutachten B: Die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland, 1970, hier: Leitsatz 1 einschl. Begr. (in DOKUMENTATION S. 555, 558); HESSEN: Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, 1968, S. 9 f.; NIEDERSACHSEN: Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Bd. I, 1969, S. 28 ff., 65 f.; NORDRHEIN-WESTFALEN: Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, 1966, S. 9 ff. und Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, 1968, S. 8 ff.; RHEINLAND-PFALZ: Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, durch die die Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden gestärkt werden kann, Zwischenbericht 1966 (in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 22); SAARLAND: Die kommunale Neugliederung im Saarland, Schlußbericht, 1972, S. 17 f.; SCHLESWIG-HOLSTEIN: Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein, 1968, S. 148 ff. (Tz. 201 ff.). Vgl. ferner das von W. WEBER für den 45. DJT erstattete Gutachten zum Thema "Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?" in Verhandlungen des 45. DJT, Karlsruhe 1964, Bd. I, Teil 5 und die umfangreichen Analysen von WAGENER, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 21-98.

Die Unzulänglichkeit der gemeindlichen Verwaltungskraft [3], die den Ausgangspunkt für die Reformbestrebungen bildete, wird deutlich, wenn man sich Zahl und Größe der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland vergegenwärtigt [4]. Im Jahre 1970 hatten von 22.510 Gemeinden noch 9.876 Gemeinden (rd. 44 v. H.) weniger als 500 Einwohner und 20.915 (rd. 93 v. H.) weniger als 5.000 Einwohner [5]. Angesichts dieser Größenverhältnisse und der Fülle heute zu bewältigender kommunaler Aufgaben erwies sich die den Gemeinden durch Art. 28 II GG garantierte Allzuständigkeit zumeist als leerer Rechtstitel [6]. Geringe Finanzkraft und fehlendes hauptamtliches Fachpersonal zwangen die Kleingemeinden, ihre Kompetenzen von interkommunalen Trägern (Zweckverbänden usw.) [7] wahrnehmen zu lassen oder unter Anleitung der höheren Instanz (Landkreis) zu erledigen. [8] Die daraus resultierende Funktionsentleerung der kleinen Gemeinden widersprach nicht nur dem Anspruch auf Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises, sie gefährdete letztlich die kommunale Selbstverwaltung überhaupt. [9]

Die Städte mit ihrem Umland stehen infolge der Bevölkerungsentwicklung vor nicht minder schwierigen Problemen der Struktur-, Siedlungs- und Verkehrsplanung [10]. Eine gegen-

---

3) Unter dem Begriff "Verwaltungskraft" versteht man die Fähigkeit einer Verwaltung zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben. Vgl. insbesondere MÄDING, DÖV 1967, 325 ff., der als wichtigste Faktoren für die Ermittlung der Verwaltungskraft einer Verwaltungseinheit Personal, sachliche Ausstattung, Organisation, Befugnisse und Finanzmittel nennt; ferner die Untersuchungen der KGSt, "Verwaltungskraft", 1967.

4) Statt vieler BECKER, Kommunalverwaltung, S. 80.

5) Nach dem Stand vom 27.5.1970; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1972 S. 34.

6) Vgl. zum Ganzen W. WEBER, Handwörterbuch, Sp. 3637 f., 3645.

7) Zu den vielfältigen Formen interkommunaler Zusammenarbeit vgl. insbesondere DONHAUSER S. 47 ff.; PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 169 ff.; ROTHE, Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, S. 27 ff.; ferner die Gutachten der KGSt, "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit", Teil I 1963, Teil II 1966.

8) z. B. THIEME, DVBl. 1966, 326 ff.; ders. AfK 1972, 359.

9) PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 123; W. WEBER, Festschrift Wandersleb, S. 603.

10) Vgl. dazu statt vieler STERN-PÜTTNER S. 2 ff., die das sog. Stadt-Umland-Problem am Beispiel des Großraumes Hannover erörtern; ferner das in Fn. 2 aufgeführte Schrifttum.

wartsbezogene Lösung wird vielfach dadurch erschwert, daß die historischen Verwaltungsgrenzen mit den Grenzen der Lebens- und Wirtschaftsräume nicht mehr übereinstimmen. [11]

Seit den Verhandlungen der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 45. Deutschen Juristentages 1964 [12] ist die Notwendigkeit einer Revision der gemeindlichen Gebietsstruktur allgemein anerkannt. [13] Die Reformbestrebungen in den Bundesländern gehen einheitlich dahin, auf kommunaler Ebene leistungsfähigere Verwaltungseinheiten mit einer Mindestgröße von 5.000 bis 10.000 Einwohnern zu schaffen, die eine möglichst gleichmäßige Versorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen gewährleisten und die komplizierter und differenzierter werdenden Verwaltungsgeschäfte bewältigen können. [14] Um Verwaltungseinheiten in der obengenannten Größenordnung zu erreichen, hat sich der Zusammenschluß von Gemeinden als unumgänglich erwiesen. Die Frage, in welcher Rechtsform dieser Zusammenschluß zweckmäßigerweise vollzogen werden sollte, wird allerdings nicht einheitlich beantwortet. [15]

---

11) Statt vieler v. UNRUH, Gemeinderecht, S. 106.

12) Vgl. hierzu das in Fußnote 2 erwähnte Gutachten von W. WEBER und die Sitzungsberichte in VERHANDLUNGEN des 45. DJT, Bd. II, Teil J, 1965.

13) PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 122; WAGENER, Neubau der Verwaltung, S. 171.

14) Vgl. zu den entsprechenden Reformbestrebungen in den Ländern Baden-Württemberg: GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 535; GRUNDSÄTZE der Landesregierung, in bw-GABl. 1973, 163; Bayern: Eildienst LKT 1971, 243; KNEMEYER, AfK 1972, 61 ff. (65); Niedersachsen: GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 35; ENTSCHLIESSUNG des Landtages, in Die niedersächsische Gemeinde 1971, 60 f.; Nordrhein-Westfalen: GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 28; Beschluss der Landesregierung vom 9.5.1967 (bei MATTENKLODT S. 243 f.); Rheinland-Pfalz: GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 22 ff.; SCHÄFER, AfK 1969, 256; Saarland: GUTACHTEN SAARLAND S. 19 f.; §§ 1, 2 III saGVRG; Schleswig-Holstein: GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 192 (Tz. 337); LEITLINIEN der Landesregierung, in ABl. 1973, 576.- In Hessen geht man zwar auch von der Notwendigkeit der Stärkung der Finanz- und Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden aus, für Gemeindezusammenschlüsse wird aber nicht die Mindestgrenze von 5.000 Einwohnern vorausgesetzt; vgl. GUTACHTEN HESSEN S. 7; VERWALTUNGSREFORM S. 29 ff.; PÜTTNER, AfK 1969, 272.
Weitere Nachweise über den Reformverlauf in den Ländern bei MATTENKLODT S. 122 ff. (Nordrhein-Westfalen), 170 ff. (übrige Bundesländer) und HOPPE-RENGELING S. 12 ff.

15) Nur die Auflösung sog. Zwerggemeinden und ihre Eingliederung in Nachbargemeinden wird nahezu einhellig befürwortet. Bis zu welcher Einwohnerzahl eine Gemeinde unter diesem Begriff einzustufen ist, ist jedoch kontrovers. Hier reicht die Skala von 100 bis 500 Einwohnern. Vgl. insbesondere JAHRESBERICHT NIEDERSACHSEN 1967, S. 31 ff.; DONHAUSER S. 179 f.

II. Formen gemeindlicher Zusammenschlüsse

Für den Zusammenschluß von Gemeinden bieten sich zwei organisatorische Möglichkeiten an. Die Gemeinden können sich einmal unter Aufgabe ihrer Rechtssubjektivität zu einer neuen Verwaltungseinheit vereinigen. Sie können aber auch zusammengefaßt werden, ohne ihre Gemeindequalität zu verlieren.

1. Die Einheitsgemeinde

Grundgedanke der Einheitsgemeindelösung ist es, die Stärkung kommunaler Verwaltungskraft durch eine Vergrößerung des Gemeindegebiets und eine entsprechende Erhöhung der Einwohnerzahlen herbeizuführen.[16]

Die Bezeichnung "Einheitsgemeinde" geht in ihrem Ursprung nicht auf die kommunale Gebietsreform zurück. Eigentlich betrifft sie die Überwindung der kommunalverfassungsrechtlichen Trennung von Stadt- und Landgemeinden, eine historische Entwicklung, die durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 abgeschlossen wurde.[17] Im hier behandelten Zusammenhang kennzeichnet dieser Begriff den Zusammenschluß mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde bzw. die Eingliederung einer oder mehrerer Gemeinden in eine andere Gemeinde, wobei die sich zusammenschliessenden bzw. die eingegliederten Gemeinden ihre Rechtspersönlichkeit verlieren.[18] Der Vorteil der Einheitsgemeindelösung besteht darin, daß Planung, Finanzierung und Durchführung aller kommunalen Aufgaben in der Zuständigkeit einer Gemeindevertretung und einer Verwaltung liegen.[19]

---

16) Vgl. statt vieler die Ausführungen von W. WEBER, Festschrift Wandersleb, S. 604 ff.

17) Vgl. GÖNNENWEIN S. 225 ff.

18) Anstelle der Bezeichnung "Einheitsgemeinde" findet sich in der Literatur auch die Bezeichnung "Großgemeinde". Sie wird vornehmlich für den Zusammenschluß kleiner ländlicher Gemeinden zu einer großflächigen Gemeinde gebraucht. Vgl. GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 219 ff. (Tz. 409 ff.); ROTHE, Verwaltungsbehördenaufbau, S. 22; WAGENER, AfK 1964, 256. Hier wird der Bezeichnung "Einheitsgemeinde" der Vorzug gegeben, weil diese auch den Fall der Eingliederung von Gemeinden in zentrale Orte umfaßt. Außerdem gibt diese Bezeichnung den Gegensatz zur Samt- und Verbandsgemeinde besser wieder, der ja nicht in der Größe, sondern der inneren Organisation liegt (DONHAUSER S. 175).

19) Statt vieler GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 35; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 222 (Tz. 418); WAGENER, AfK 1964, 256.
Vgl. ferner zu den Vorteilen der Einheitsgemeindelösung GUTACHTEN NIEDERSACHSEN S. 38 (Tz. 76, 77).

Als nachteilig wird es angesehen, daß besonders beim Zusammenschluß mehrerer Kleingemeinden zu einer Einheitsgemeinde die Zahl der ehrenamtlich tätigen Bürger empfindlich herabgesetzt wird. [20] Diesem "Selbstverwaltungsdefizit" [21] kann man zwar durch eine Anhebung der Mitgliederzahl in den Gemeindevertretungen begegnen, [22] aber einer beliebigen Aufstockung sind aus Gründen der Funktionsfähigkeit Grenzen gesetzt. [23] Neben der Beeinträchtigung bürgerschaftlicher Mitwirkung werden der Verlust bürgernaher Verwaltung, die Gefahr der Vernachlässigung eingegliederter Randgemeinden und die Auflösung örtlicher Gemeinschaften mit ihren traditionellen Bindungen gegen eine Einheitsgemeindelösung vorgebracht. [24]

Trotz dieser Einwände sind im Verlauf der Gebietsreform in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik Einheitsgemeinden gebildet worden, wenngleich man von Land zu Land unterschiedliche Prioritäten gesetzt hat. Am konsequentesten wird die Einheitsgemeindelösung in Nordrhein-Westfalen verfolgt, wobei der Gesetzgeber in bezug auf die Größe der neuen Gemeinden und die Zahl der in ihnen aufgehenden Gemeinden "nicht zimperlich" ist. [25] Für Einheitsgemeinden hat man sich auch in Hessen und im Saarland entschieden. [26] In

---

20) z. B. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 35.
21) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 547.
22) Vgl. u.a. die Neufassung des § 32 I NGO durch Art. I Nr. 17 des 2. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9.7.1971 (ndsGVBl. S. 232) und die Neufassung des § 3 II nwKWG durch Art. I Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12.11.1968 (nwGVBl. S. 348).
23) GÖB, KPBl. 1967, 875; v. UNRUH, Eildienst 1971, 170. Die zahlenmäßige Vergrößerung der Gemeindevertretungen hat deshalb nur in geringem Maße das "Selbstverwaltungsdefizit" abgebaut. So ist beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Zahl der Ratsmitglieder in den bis zum 1.1.1970 neugegliederten Gebieten von 11.326 auf 4.726 gesunken (MATTENKLODT S. 243).
24) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN S. 38 (Tz. 78); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 35; WAGENER, AfK 1964, 256.
25) W. WEBER, Festschrift Wandersleb, S. 606, der in Fußn. 5 darauf verweist, daß beispielsweise im Kreis Höxter aus bisher 75 und im Kreis Detmold aus bisher 96 Gemeinden durch Gesetze vom 2.12.1969 (nwGVBl. S. 799, 818) je 7 neue Gemeinden gebildet worden sind.
Vgl. zur Gemeindegebietsreform in Nordrhein-Westfalen insbesondere MATTENKLODT S. 10 ff., 122 ff.
26) Vgl. MATTENKLODT S. 198 (Hessen), 217 (Saarland) mit Nachweisen. Vgl. aber auch die vielfältigen Möglichkeiten kommunaler Gemeinschaftsarbeit in Hessen angefangen von den gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen (§§ 84-91 HGO) bis zu den Gemeindeverwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften (§§ 30-34 heKGG) und die diesbezüglichen Empfehlungen im GUTACHTEN HESSEN S. 7.

den übrigen Bundesländern wird vor allem in der Nachbarschaft großer Städte, bei intensiven Gemeindeverflechtungen und zentralörtlichen Gliederungen der Einheitsgemeindelösung der Vorzug gegenüber anderen Reformmodellen eingeräumt. [27]

2. Kommunalverbandslösungen

a) Ämter, Samtgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

Neben oder anstelle von Einheitsgemeinden werden in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein Zusammenschlüsse kleiner Gemeinden zu Kommunalverbänden befürwortet. [28] Diesen als Ämter, [29] Samtgemeinden [30] und Verwaltungsgemeinschaften [31] bezeichneten Organisationsformen ist gemeinsam, daß die rechtliche Selbständigkeit der Mitgliedsgemeinden durch die Vereinigung zu einer Verbandskörperschaft nicht berührt wird. [32] Amt und Samtgemeinde sind keine neuen Institutionen. [33] Ihre

---

27) Vgl. für Baden-Württemberg: GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 30, in DOKUMENTATION S. 536; Bayern: RICHTLINIEN für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten, Erlaß vom 10.8.71, bayMABl. 1971, 845 ff. (849); Niedersachsen: GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 63 (Tz. 193), 67 (Tz. 207); ENTSCHLIESSUNG des Landtages vom 9.2.1971 (Ziff. 4), in Die niedersächsische Gemeinde 1971, 61; Rheinland-Pfalz: SCHÄFER, AfK 1969, 256 f. mit Nachweisen; Schleswig-Holstein: GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 230 f. (Tz. 439 ff.).

28) Vgl. für Baden-Württemberg: GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsätze 32 ff.; in DOKUMENTATION S. 536; Bayern: RICHTLINIEN aaO., bayMABl. 1971, 848 f.; Niedersachsen: GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1 S. 63 (Tz. 192); ENTSCHLIESSUNG des Landtages (Ziff. 3), in Die niedersächsische Gemeinde 1971, 61; Schleswig-Holstein: GALETTE, AfK 1969, 339 ff.

29) Vgl. die Amtsordnung für Schleswig-Holstein vom 17.6.1952 (shGVBl. S. 95) idF. des Gesetzes vom 24.5.1966 (shGVBl. S. 95).

30) Vgl. die §§ 71-79 NGO idF. des Gesetzes vom 9.7.1971 (ndsGVBl. S. 232).

31) Vgl. die §§ 72a-c bwGO idF. des Gesetzes vom 19.7.1973 (bwGBl. S. 227); Art. 1-12 des Ersten Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 27.7.1971 (bayGVBl. S. 247).

32) Vgl. statt vieler PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 240 für die Samtgemeinden (Ämter). Hinsichtlich der Verwaltungsgemeinschaften vgl. Art. 1 I 1 des o.a. Gesetzes (bayGVBl. 1971, 247); GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 549. Die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern sind wie die Gemeindeverbände (Amt, Samtgemeinde) Körperschafter des öffentlichen Rechts. Vgl. Art. 1 II des o.a. Gesetzes (bayGVBl. 1971, 247); GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 549 in bezug auf die Verwaltungsgemeinschaft in der Rechtsform des Gemeindeverwaltungsverbandes nach § 72 a I 1, 1. Alt. bwGO.

33) Zur historischen Entwicklung dieser Organisationsformen vgl. insbesondere GÖB, HBKWP I, S. 379 ff.; SPÖRLEIN S. 7 ff., STEINBACH-BECKER S. 162 ff.

Berücksichtigung bei der kommunalen Gebietsreform beruht auf einer Ausdehnung ihrer Kompetenzen. Erledigten sie bislang hauptsächlich die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Kassengeschäfte ihrer Gemeinden, [34] so sollen sie jetzt in verstärktem Maße die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen, die die Leistungsfähigkeit der Mitgliedsgemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Wahrnehmung in einem größeren Gebiet bedürfen. [35]

Die neu eingeführten Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern sind Weiterentwicklungen der Zweckverbände, [36] die sich in ihrer Aufgabenstellung kaum von den Ämtern und Samtgemeinden unterscheiden. Zweck ihrer Einrichtung ist es nämlich, kleinere Gemeinden von den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, den Kassengeschäften, der Rechnungsführung und den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung zu entlasten. [37] Auch hier besteht die Möglichkeit, weitere Aufgaben der Mitgliedsgemeinden durch die Verwaltungsgemeinschaft wahrnehmen zu lassen. [38]

Vor- und Nachteile dieser Organisationsformen liegen auf der Hand. Da die Gemeindequalität der sich zusammenschließenden Partner gewahrt wird, tritt eine Einschränkung bürgerschaftlicher Mitwirkung nicht ein. Den Gemeinden bleibt eine echte ehrenamtliche Verwaltung mit eigenem Gemeinderat und Bürger-

---

34) Vgl. GÖNNENWEIN S. 414; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 44 (Tz. 103).

35) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 45 f. (Tz. 111); GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 205 (Tz. 374).
Vgl. auch § 72 I 1 NGO idF. des Gesetzes vom 9.7.1971 (ndsGVBl. S. 232).

36) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 549. KNEMEYER, AfK 72, 66 bezeichnet die bayerische Verwaltungsgemeinschaft als "Fortentwicklung bewährter Formen kommunaler Zusammenarbeit".

37) Vgl. im einzelnen § 72 c II, III bwGO; Art. 6 I, II des Gesetzes vom 27.7.71 (bayGVBl. S. 247).
Die baden-württembergischen Verwaltungsgemeinschaften ("Gemeindeverwaltungsverbände") erledigen darüber hinaus kraft Gesetzes in eigener Zuständigkeit die vorbereitende Bauleitplanung und die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen (§ 72 a IV bwGO).

38) § 72 a V bwGO; Art. 6 III des Gesetzes vom 27.7.71 (bayGVBl. S. 247).

meister erhalten, die in den Angelegenheiten mit rein örtlichem Bezug weiterhin eigenverantwortliche Entscheidungskompetenzen besitzt. [39] Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, daß Samtgemeinde, Amt und Verwaltungsgemeinschaften zu einer Komplizierung der Verwaltung führen. Es ist nämlich notwendig, in allen Mitgliedsgemeinden eigene Haushaltspläne aufzustellen, Satzungen zu beschließen und Gemeindeabgaben zu erheben. [40] Abgesehen von den dadurch verursachten Koordinationsproblemen, treten auch rechtliche Schwierigkeiten auf. Es wird zwar im Sinne einer einheitlichen Planung und einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen als wünschenswert angesehen, daß den Verbandskörperschaften Selbstverwaltungsaufgaben ihrer Mitgliedsgemeinden übertragen werden. [41] Dabei ist aber zu beachten, daß die durch Art. 28 II GG den Gemeinden garantierte Selbstverwaltungssubstanz nicht angegriffen wird, denn Gemeinden im Sinne dieser Bestimmung sind nur die Mitgliedsgemeinden, nicht die Samtgemeinden, Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften. [42]

b) Die Verbandsgemeinde

Um den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Schmälerung des gemeindlichen Selbstverwaltungsbereiches Rechnung zu tragen, hatte die rheinland-pfälzische Sachverständigenkommission die Zusammenfassung kleiner Gemeinden in sog. Verbandsgemeinden vorgeschlagen. [43] Nach den Vorstellungen der Kommission sollte die

---

39) z. B. GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 549; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 43 (Tz. 102); GALETTE, Kommunalwirtschaft 1967, 484.

40) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 549; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 182 (Tz. 305); ROTHE, Verwaltungsbehördenaufbau, S. 58; WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473.
Zu den Vor- und Nachteilen der Ämter vgl. ferner WAGENER, AfK 1964, 255 f.

41) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, in DOKUMENTATION S. 550; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 44 ff.; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 197 ff.

42) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 44, 49 f. (Tz. 104, 126); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 30 f.
Vgl. auch GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 202 ff. (Tz. 366 f.).

43) GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 28 ff.

Verbandsgemeinde ebenso wie die in ihr zusammengeschlossenen Gemeinden Gemeindequalität mit jeweils eigenen Zuständigkeiten haben. [44] Im Jahre 1968 ist die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz unter Aufhebung der Ämter landeseinheitlich eingeführt worden. [45] Der Gesetzgeber hat die Verbandsgemeinden abweichend von dem rechtlichen Status der Samtgemeinden und Ämter in Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Gebietskörperschaften qualifiziert, [46] die auch das Recht besitzen, gegen den Willen einzelner Mitgliedsgemeinden eigene Zuständigkeiten zu begründen (sog. Kompetenz-Kompetenz). [47]

Die Rechtsnatur der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden ist im Schrifttum umstritten. Nach einer Auffassung soll es sich um eine zweite Gemeindestufe (sog. Föderalgemeinde) [48] handeln, [49] während andere sie lediglich als einen Gemeindeverband ansehen. [50]

---

44) GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 28.

45) Vgl. Art. 3 des Landesgesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Vorbereitung der Neugliederung von Gemeinden vom 16.7.1968 (rpGVBl. S. 132).

46) Vgl. einerseits die §§ 1 IV shAO, 71 III 1 NGO und andererseits § 64 I 1 der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 419). Vgl. auch § 1 I 2 der - durch Gesetz vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 417) aufgehobenen - Verbandsgemeindeordnung (VGO) vom 16.7.1968 (rpGVBl. S. 132).

47) § 67 III rpGO (vorher: § 5 III VGO).

48) Kennzeichen der Föderalgemeinde ist es, daß die Gesamtgemeinde und die in ihr vereinigten Ortsgemeinden die "Gemeinde" im Rechtssinne bilden und die einzelnen Glieder körperschaftliche Eigenexistenz behalten. Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 31; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 211 (Tz. 389). Für die Verfassungsmäßigkeit sog. Föderalgemeinden spricht sich das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 32 ff. aus; aA: BURMESTER S. 147 ff., DONHAUSER S. 156 ff., KOCH S. 47, 48; zurückhaltend: GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 217 ff. (Tz. 403 ff., 408).
In der Diskussion um eine sachgerechte Lösung der Stadt-Umland-Problematik taucht die Föderalgemeinde bisweilen unter dem Begriff "Regionalstadt" wieder auf. Vgl. SCHNUR, Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen, S. 18; RHEIN S. 54 f.

49) STICH, DÖV 1969, 238; W. WEBER, Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, S. 15.
BOGNER, Anm. zu § 1 Abs. I VGO qualifiziert die Verbandsgemeinden unter Hinweis auf die Begründung der Regierungsvorlage (vgl. VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 94) als Föderalgemeinden, meint aber, daß sie ihrem Wesen nach auch Gemeindeverbände sind.

50) DONHAUSER S. 154 ff.; HOFMANN, DVBl. 1968, 935 f.; KOCH S. 50; LOSCHELDER DÖV 1969, 227; PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 246; SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, Erl. 1 zu § 1 VGO; WOLFF II § 88 I a.
Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof stuft die Verbandsgemeinden ebenfalls als Gemeindeverbände ein; vgl. VerfGH, in DVBl. 70, 783; 71, 498; 72, 785.

Auf eine Auseinandersetzung mit diesen Meinungen soll hier verzichtet werden, da sie den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Jedenfalls wirft auch diese Weiterentwicklung der Ämter und Samtgemeinden durch das Nebeneinander von Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde Probleme der Rationalisierung und Kooperation auf, wie sie in ähnlicher Weise bei allen Kommunalverbänden bestehen. [51] Außerdem wird es schwierig sein, eine abgewogene Aufgabenverteilung zu finden, "die einerseits das Ziel der Neugliederung, größere leistungsfähige Einheiten zu bilden, nicht gefährdet, andererseits aber die Selbständigkeit der Ortsgemeinden nicht zur Fiktion werden läßt". [52]

Angesichts der aufgezeigten Nachteile der Kommunalverbandslösungen ist es zumindest zweifelhaft, ob Gemeindezusammenschlüsse nach diesen Organisationstypen verwirklicht werden sollten. Das gilt insbesondere für den Fall, daß diese Rechtsformen nur als Übergang zur Einheitsgemeinde gedacht sind. [53] Zwar könnten die Verwaltungseinrichtungen und das Fachpersonal der Ämter, Verbandsgemeinden usw. beim Zusammenschluß zu einer Einheitsgemeinde von dieser übernommen werden. Dennoch entsteht durch die Zusammenfassung der Gemeinden in einem Kommunalverband, die Auflösung dieses Verbandes und Neugründung einer Einheitsgemeinde ein durch die ständige Umorientierung verursachter - nicht unerheblicher - Verwaltungsaufwand, der bei einem sofortigen Übergang zur Einheitsgemeinde vermieden werden könnte. Ein solcher kostensparender Weg setzt aber voraus, daß die Einwände gegen die Einheitsgemeinde [54] wenigstens zu einem Teil ausgeräumt werden können.

III. Die Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung

Um die als "straffste und klarste Lösung" [55] bezeichnete Einheitsgemeinde verwirklichen zu können und zugleich den Nachteilen

---

51) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 34; GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 27; BURMESTER S. 159.
52) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 34; ähnlich HEIN S. 10.
53) Vgl. zur Übergangsfunktion der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 299 mit Nachweisen. W. WEBER, Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, S. 17 äußert die Erwartung, daß auch dort, wo man sich zunächst für Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden entschieden hat, die Einheitsgemeinde sich "kraft innerer Zwangsläufigkeit binnen wenigen Jahren durchsetzt".
54) Siehe oben S. 6 .
55) WAGENER, AfK 1964, 256.

dieser Organisationsform Rechnung zu tragen, hat man vorgeschlagen, die Konzeption der Einheitsgemeinde durch eine sog. Ortschaftsverfassung [56] zu modifizieren. [57]

1. Ortschaft und Ortschaftsverfassung

Das Modell der Ortschaftsverfassung beruht auf der Erwägung, daß die Belange der Gemeinden, die von einer "kommunalen Flurbereinigung" [58] betroffen sind, gewahrt werden können, ohne ihre korporative Eigenständigkeit aufrechterhalten zu müssen. [59] Dazu bedarf es innerorganisatorischer Regelungen, die den bislang selbständigen Gemeinden im Verbande der Einheitsgemeinde ein gewisses Eigenleben garantieren. Ansatzpunkt für solche

---

56) Der Begriff "Ortschaftsverfassung" hat sich im Schrifttum weitgehend durchgesetzt. Vgl. u. a. BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 22; BECKER, Öffentliche Interessen, S. 88; DONHAUSER S. 176; GALETTE, Kommunalwirtschaft 1967, 484; GÖB, Kommunalwirtschaft 1967, 488; GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 31, in DOKUMENTATION S. 536; GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36; GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 23; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 220 (Tz. 415); KOCH S. 67; LAUX, DVBl. 1968, 380; SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 280; WAGENER, AfK 1964, 257. Gesetzlichen Niederschlag hat der Begriff in § 76 a bwGO gefunden.
Für den Begriff "Ortschaftsverfassung" stehen manchmal auch die Bezeichnungen "Ortsratsverfassung" (GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39), "Ortsbezirksverfassung" (SCHWARZ, KPBl. 1973, 148), "Dorfschaftsverfassung" (LAUX, DVBl. 1968, 379) und "Ortsverwaltung" (KLÜBER, Kommunalwirtschaft 1968, 401; THIEME, AfK 1972, 361). Um Mißverständnisse auszuschließen, wird hier der gebräuchlicheren Terminologie gefolgt. Auf die ebenfalls in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe "dezentralisierte Einheitsgemeinde" (DONHAUSER S. 176) und "Bezirksverfassung" (BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 22) soll an späterer Stelle eingegangen werden.

57) z. B. GÖB, KPBl. 1967, 875; GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Begründung der Leitsätze 29-31, in DOKUMENTATION S. 547; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1 S. 38 ff. (Tz. 79 ff.); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36 ff.; JANSEN, KPBl. 1966, 975; KLÜBER, Kommunalwirtschaft 1968, 401; KOCH S. 55 ff. (69); LAMMERS, KPBl. 1970, 277; MONZ S. 59; WAGENER, AfK 1964, 257; W. WEBER, Gutachten, S. 45.

58) ROTHE, Verwaltungsbehördenaufbau, S. 17.

59) KOCH S. 55; WAGENER, AfK 1964, 257; W. WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473.

Regelungen ist die in fast allen Gemeindeordnungen vorgesehene Möglichkeit, das Gemeindegebiet in nichtrechtsfähige, lokale Verwaltungseinheiten, [60] die hier als "Ortschaften" bezeichnet werden sollen, [61] zu untergliedern. [62] Der Sinn der Ortschaftseinteilung beschränkt sich nicht darauf, Siedlungsräume innerhalb der Gemeinde voneinander abzugrenzen. Damit wäre den Gemeinden, die ihre rechtliche Selbständigkeit aufgeben müssen, wenig gedient. Die Ortschaft ist vielmehr eine organisatorische Einrichtung, die den ehemaligen Gemeinden im Gefüge der Einheitsgemeinde eine "begrenzte Selbständigkeit" [63] bewahrt, [64] ohne daß ihr Charakter als Gebietskörperschaften wieder auflebt. [65]

---

60) Mit der Auflösung aller rechtsfähigen Verwaltungseinheiten (Körperschaften) innerhalb der Gemeinde durch § 1 der 1. Durchführungsverordnung zur DGO vom 22.3.1935 (RGBl. I S. 393) wurde die Gemeinde zum untersten Träger öffentlicher Verwaltung. Vgl. SUREN-LOSCHELDER, Erl. 2 zu § 1 DGO. Von diesem Grundsatz gehen auch die heutigen Gemeindeordnungen der Länder aus, wenn sie die Aufgliederung des Gemeindegebiets regeln. Vgl. BAUER S. 48; BREDE S. 23; KOTTENBERG-REHN, Erl. I 3 zu § 1 nwGO; KUNZE-SCHMID, Erl. I 3 zu § 75 bwGO; RAUBALL S. 30; ZIER S. 18 f.

61) Da oben (Fn. 56) die Bezeichnung "Ortschaftsverfassung" gewählt wurde, soll hier der Bezeichnung "Ortschaft" der Vorzug gegenüber anderen Bezeichnungen wie "Ortsteil" (GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39; WOLFF II § 86 IV d), "Ortsbezirk" (§§ 81 S. 2 HGO, 74 rpGO) usw. gegeben werden. Die Bezeichnung "Ortschaft" findet sich auch schon in mehreren gesetzlichen Bestimmungen; vgl. die §§ 76 b bwGO, 55 NGO, 13 I nwGO. KOCH (S. 55) entscheidet sich für diese Bezeichnung, weil in ihr das Bestreben nach Wahrung der örtlichen Verbundenheit am klarsten zum Ausdruck kommt. Zum Begriff "Bezirk" vgl. die Ausführungen im 2. Kapitel des I. Teils.

62) Vgl. §§ 75 ff. bwGO; Art. 60 und 78 bayGO; §§ 81, 82 HGO; §§ 55 ff. NGO; § 13 nwGO; §§ 74 ff. rpGO; §§ 67 ff. saGO.

63) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39.

64) Der Begriff "Ortschaft" gehört dem Bereich des innerorganisatorischen Gemeindeverfassungsrechts an und ist daher nicht gleichbedeutend mit Siedlung o.ä. Der räumliche Bereich einer Ortschaft wird zwar regelmäßig mit einer Siedlungseinheit innerhalb der Gemeinde übereinstimmen, notwendig ist das aber nicht. Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 39 (Tz. 80, 84). Mißverständlich ist es daher, wenn KOCH (S. 56) die Ortschaft als "Gebietsteil einer Großgemeinde, der aus Siedlungs-, geschichtlichen oder wirtschaftlichen Gründen eine engere örtliche Gemeinschaft bildet", definiert und gleichzeitig vom "Institut der Ortschaft" spricht.

65) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39; GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36. Vgl. ferner das in Fn. 60 genannte Schrifttum.
Wenn zuvor von "begrenzter Selbständigkeit" der Ortschaften gesprochen wurde, liegt darin kein Widerspruch, weil die Selbständigkeit einer Verwaltungseinheit von ihrer Rechtsfähigkeit unabhängig ist. Vgl. dazu MACHALET S. 53 f. mit Nachweisen.

Der Umfang der ehemaligen Gemeinden als Ortschaften noch verbleibenden Eigenständigkeit bestimmt sich nach der jeweiligen Ortschaftsverfassung. Diese konkretisiert die Rechtsstellung der Ortschaft innerhalb der Gemeindeorganisation und ist damit Bestandteil der inneren Gemeindeverfassung.[66] Regelungsgegenstände der Ortschaftsverfassung sind nicht nur die Rechte der ehemaligen Gemeinden im Verhältnis zur Einheitsgemeinde, sondern auch die Bestimmung der Organe, die diese Rechte ausüben. Das erweist sich als notwendig, weil die Gemeinden mit der Eingliederung in die Einheitsgemeinde ihre eigenen Verfassungsorgane einbüßen.[67] Je nach der Größe und Einwohnerzahl der Ortschaft kann entweder ein Kollegialorgan in den Ortschaften eingerichtet oder ein einzelner Amtsträger bestellt werden, um die Interessen der Ortschaft gegenüber den zentralen Gemeindeorganen wahrzunehmen.[68] Sieht man nach dieser kurzen Charakterisierung der Ortschaftsverfassung die Gemeindeordnungen der Länder durch, kann man feststellen, daß in fast allen Flächenstaaten die rechtlichen Bedingungen für eine Einführung der Ortschaftsverfassung und damit für eine gewisse Eigenständigkeit ehemaliger Gemeinden bestehen. So können in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen nach den §§ 55 ff. NGO, 13 nwGO "Ortsräte"[69] bzw. "Bezirksausschüsse"[70] oder an deren Stelle "Ortsvorsteher" in Gemeindeteilen eingerichtet werden.[71] Kollegialorgane mit einem "Ortsvorsteher" als Vorsitzenden kennen die Gemeindeordnungen von Hessen, Baden-Württemberg, Saarland und Rheinland-Pfalz.[72] Der bayerische Gesetzgeber hat sich - abgesehen von der Möglichkeit, in Großstädten "Bezirksausschüsse" zu bilden[73] - gegen Kollegialorgane für Ge-

---

66) Die innere Gemeindeverfassung bestimmt sich im wesentlichen nach den Gemeindeordnungen der Länder und den ergänzenden Hauptsatzungen der Gemeinden.

67) Statt vieler KLÜBER, Gemeinderecht, S. 71.

68) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 ff. (Tz. 85 ff., 96 ff.); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37, 38.

69) Das ist die Bezeichnung des Kollegialorgans in Niedersachsen, vgl. § 55 a NGO.

70) So § 13 II nwGO.

71) Vgl. §§ 55 I 1 NGO, 13 II 1 nwGO.

72) Vgl. §§ 81, 82 HGO ("Ortsbeirat"); §§ 76 a ff. bwGO ("Ortsschaftsrat"); §§ 67 ff. saGO ("Ortsrat"); §§ 74 ff. rpGO ("Ortsbeirat").
Vgl. aber auch die Ausnahmeregelung des § 74 III rpGO, wonach in bestimmten Fällen nur die Wahl eines Ortsvorstehers zulässig ist.

73) Art. 60 bayGO.

meindeteile entschieden. Nach Art. 78 bayGO [74] kann für ehemalige Gemeinden aber ein "Ortssprecher" bestellt werden. In Schleswig-Holstein fehlen noch entsprechende Bestimmungen in der Gemeindeordnung. Allgemeine gesetzliche Regelungen über "Ortsbeiräte" sind aber geplant. [75]

2. Vergleich mit den Kommunalverbandslösungen

Der wesentliche Unterschied zwischen der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung und den obengenannten Kommunalverbandslösungen liegt darin, daß die bisherigen Gemeinden bei einem Zusammenschluß keine Körperschaften bleiben, [76] sondern als Ortschaften integrierte Bestandteile einer einheitlichen neuen Gemeinde werden. [77] Mit dem Wegfall ihrer Gemeindequalität gehen auch die gemeindlichen Hoheitsrechte wie Planungshoheit, Finanzhoheit, Personalhoheit und Satzungsrecht auf die Einheitsgemeinde, die allein Gemeinde im Rechtssinne ist, über. [78] Bei den in Ämtern, Samtgemeinden usw. zusammengefaßten Gemeinden tritt dagegen diese Rechtsfolge nicht ein. Dennoch ist der Unterschied zur Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung nicht so gravierend, wie es auf den ersten Blick erscheint. Die kleinen Gemeinden waren nämlich auf Grund ihrer Finanzschwäche und ihrer lediglich ehrenamtlichen Verwaltung kaum in der Lage, diese gemeindlichen Hoheitsrechte eigenverantwortlich und unbeeinflußt von übergeordneten Stellen auszuüben. [79] Die Kommunalverbandslösungen tragen dieser Entwicklung Rechnung, indem für Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung die Verbandszuständigkeit angestrebt wird, während die Selbstverwaltungsangelegenheiten, die die Gemeinden bislang schon mit ihren begrenzten Mitteln angemessen besorgen konnten, in der Ortsebene belassen werden. [80] Dieses Ziel wird aber letztlich auch mit der Ortschaftsverfassung ver-

---

74) Fassung der Neubekanntmachung vom 5.12.1973 (bayGVBl. S. 599); vormals Art. 66 bayGO.

75) Vgl. § 36 I des Zweiten Gesetzes einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 23.12. 1969 (shGVBl. S. 280).
Auf die in Schleswig-Holstein bestehenden Sonderregelungen wird an späterer Stelle ausführlich eingegangen.

76) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 84).

77) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36.

78) z. B. W. WEBER, Aufgaben der Verwaltungsreform, S. 134.

79) Statt vieler THIEME, AfK 1972, 359.

80) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 45 f. (Tz. 111); GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 205 (Tz. 374).

folgt, denn "Sinn der Ortschaftsverfassung ist es, Angelegenheiten der Gemeinde, deren Bedeutung sich auf einen Teil der Gemeinde - die Ortschaft - beschränkt, ortsnah durch allein für die Ortschaft zuständige Stellen erledigen zu lassen ".[81] Für die Verwirklichung der gemeinsamen Zielsetzung werden allerdings unterschiedliche Wege eingeschlagen. Während bei den Kommunalverbandslösungen Aufgaben von der Gemeinde in die Verbandsebene - also von unten nach oben - verlagert werden sollen, erfolgt die Aufgabenverteilung bei der Ortschaftsverfassung von der Gemeinde in untere, lokale Einheiten also gerade in umgekehrter Richtung.[82] In jedem Falle hängt die Effektivität beider Organisationsformen davon ab, in welchem Umfang von der Delegationsermächtigung Gebrauch gemacht wird.[83]

IV. Aufgabe der Untersuchung

Die bisherigen Erörterungen haben gezeigt, daß die Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung als Alternative zu den Kommunalverbandslösungen eine gewichtige Rolle bei der Gemeindegebietsreform spielt. Auf die Aktualität dieser Organisationsform deuten auch die in jüngster Zeit neu eingefügten oder novellierten Vorschriften über die innere Gliederung des Gemeindegebiets hin.[84]

---

81) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36.
Auf den gemeinsamen Grundgedanken beider Organisationsformen weist W. WEBER, Festschrift Wandersleb, S. 609 f., hin. Vgl. auch DONHAUSER, der betont, daß die Ortsausschüsse (gemeint sind die Kollegialorgane in der Ortschaft) etwa für die gleichen Aufgaben zuständig sind wie die Einzelgemeinden innerhalb der Verbandsgemeinde (S. 177).

82) KLÜBER, Gemeinderecht, S. 321; SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 282 f.

83) Ähnlich STREITHAUPT S. 42.

84) Vgl. die Einführung der Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg durch § 1 des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.7.1970 (bwGBl. S. 419) und im Saarland durch Art. 1 Ziff. 24 des Gesetzes Nr. 985 zur Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes vom 13.12.1973 (saABl. S. 829); die Novellierung des Art. 66 bayGO (jetzt: Art. 78 bayGO) durch Art. 13 Ziff. 9 des Ersten Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 27.7.1971 (bayGVBl. S. 247); die Neufassung der §§ 81 ff. HGO durch Art. 1 Ziff. 5-7 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen vom 2.11.1971 (heGVBl. S. 253); die Einfügung der §§ 55 ff. NGO durch Art. 1 Ziff. 23 des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9.7.1971 (ndsGVBl. S. 232); die Novellierung des § 13 nwGO durch Art. 1 Ziff. 4 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landeskreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.7.1969 (nwGVBl. S. 514) und die §§ 74 ff. der neuen Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 419).

Die Einteilung des Gemeindegebiets ist bislang vor allem mit Bezug auf die zweckmäßige Aufgliederung großstädtischer Verwaltungen untersucht worden.[85] Dagegen gibt es nur vereinzelte Stellungnahmen zur Bedeutung interner Gliederungen bei kommunalen Gebietsreformen.[86] Gegenstand dieser Abhandlung soll es sein, diesen Aspekt näher zu betrachten. Insbesondere sollen die neuen landesgesetzlichen Bestimmungen über die Einteilung des Gemeindegebiets im Hinblick auf die mit der Ortschaftsverfassung verbundenen Zielvorstellungen kritisch untersucht werden. Außerdem werden rechtliche Zweifelsfragen und Probleme, die bei einer Einführung der Ortschaftsverfassung in der gemeindlichen Praxis auftreten können, erörtert. Insgesamt gesehen, ist es Ziel dieser Arbeit, einen umfassenden Überblick über eine Organisationsform zu geben, die in engem Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform steht, der aber auch darüber hinaus eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Beteiligung des Bürgers an der kommunalen Selbstverwaltung zukommt.[87]

Bevor auf die Entwicklung und Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung in den einzelnen Bundesländern eingegangen wird, soll zunächst das in der Literatur kaum behandelte Verhältnis von Bezirks- und Ortschaftsverfassung geklärt werden.

---

85) z. B. BAUER, Dezentralisation der Großstadtverwaltung, 1951; BREDE, Die Rechtsformen der Aufgliederung großstädtischer Verwaltungen, 1969; KRÄMER, Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats - Eine Untersuchung am Beispiel des Großstadtbezirks -, 1970; MÜLLER, Die Bürgerbeiräte in den Großstadtgemeinden der Bundesrepublik, 1971; SUREN-GOETZ, Die zweckmäßige Unterteilung der Verwaltung einer großen Stadt, 1951; WILLING, Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, 1954; ZIER, Die Verwaltung der Großstädte nach Art. 60 der Bayerischen Gemeindeordnung, 1968.

86) z. B. BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 22 ff.; KOCH S. 56 ff.; RAUBALL S. 1 f., 44 ff.

87) KUNZE-SCHMID, Erl. zu § 76 g bwGO, bezeichnen die Ortschaftsverfassung als "kommunalpolitisch wertvolle demokratische Verwaltungsform ".

2. Kapitel

Bezirks- und Ortschaftsverfassung als Mittel zur Aufgliederung von Gemeinden

I. Abgrenzungsprobleme

1. Kriterien der Ortschaftsverfassung

Nach dem bisher Gesagten [88] lassen sich folgende Kriterien der Ortschaftsverfassung festhalten:

1.) Einteilung des Gemeindegebiets in nichtrechtsfähige, lokale Verwaltungseinheiten (sog. Ortschaften),

2.) Bestellung einer Ortschaftsvertretung [89] (Kollegial- oder Einmannsystem) und

3.) Ausstattung dieser Ortschaftsvertretung mit bestimmten Kompetenzen innerhalb der Einheitsgemeindeorganisation.

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Ortschaftsverfassung ist teilweise noch die Einrichtung einer besonderen Ortschaftsverwaltung vorgesehen.[90] Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen notwendigen Bestandteil der Ortschaftsverfassung,[91] sondern um räumlich ausgegliederte Verwaltungsstellen der zentralen Gemeindeverwaltung,[92] die auch ohne ortschaftliche Gliederung denkbar sind.[93] Wenn RAUBALL [94] die

---

88) Vgl. oben S. 11 ff.

89) Mit dem Ausdruck "Ortschaftsvertretung" ist nicht etwa die Vertretung einer juristischen Person gemeint. Schon oben (S. 13) wurde darauf hingewiesen, daß die Ortschaften keine Rechtsfähigkeit besitzen.

90) Vgl. § 76 b IV bwGO, wonach in Ortschaften eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden kann.

91) Das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38 empfiehlt sogar, in den Ortschaften weder eine hauptberufliche noch eine ehrenamtliche "besondere Verwaltung" einzurichten. Vgl. ferner MUNTZKE-SCHLEMPP, Erl. I zu § 81 HGO, die allerdings statt Ortschaftsverfassung den zweideutigen Begriff "örtliche Verwaltung" verwenden.

92) KRÄMER S. 28; KUNZE-SCHMID, Erl. IV 3 zu § 76 b bwGO ("Teil der gemeindlichen Verwaltungsbehörde").

93) Vgl. § 81 S. 5 HGO, wo ausdrücklich bestimmt ist, daß das Recht, Außenstellen der Gemeindeverwaltung einzurichten, von den Vorschriften über Ortsbezirke und Ortsbeiräte unberührt bleibt.

94) S. 20, 21.

Ortsvorsteher in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg einseitig der Ortschaftsverwaltung zuordnet, berücksichtigt er nicht, daß die Vertretung der Ortschaftsbelange gleichermaßen zur Funktion des Ortsvorstehers gehört.[95)]

Bei der Kompetenzverteilung zwischen Ortschaft und Einheitsgemeinde kann es sich um Dezentralisation oder Dekonzentration der Verwaltung handeln.[96)] Die Annahme des einen oder anderen Prinzips läßt ebenfalls keine Rückschlüsse darüber zu, ob eine Ortschaftsverfassung vorliegt oder nicht. Dezentralisation und Dekonzentration betreffen vielmehr die Frage der inneren Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung. Von Ortschaftsverfassung kann man folglich selbst dann sprechen, wenn der Ortschaftsvertretung keine selbständigen Entscheidungsbefugnisse, sondern nur Beratungsfunktionen eingeräumt werden.[97)] Aus diesem Grunde bestehen auch Bedenken dagegen, die Begriffe "dezentralisierte Einheitsgemeinde" [98)] und "Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung" gleichbedeutend zu verwenden.[99)]

2. Bezirks- und Ortschaftsverfassung

Die als maßgeblich herausgestellten Kriterien der Ortschaftsverfassung ermöglichen noch keine Abgrenzung zur Bezirksverfassung. Eine der Ortschaftsgliederung entsprechende Gemeindegebietseinteilung in nichtrechtsfähige Bezirke mit Bezirksvertretungen gibt

---

95) So insbesondere § 13 IV 3 nwGO. Die baden-württembergische GO erwähnt diese Funktion des Ortsvorstehers nicht besonders, ohne sie allerdings damit ausschließen zu wollen; vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. I 1 zu § 76 e bwGO. Vgl. auch § 55 b I 4 NGO; § 76 II rpGO; § 71 a III 1 saGO.

96) Zur Anwendung dieser Organisationsprinzipien auf die Gliederung einer Großstadt vgl. die grundlegende Abhandlung von BAUER, Dezentralisation der Großstadtverwaltung, 1951. Eine gute Zusammenfassung dieser Problematik bieten neuerdings auch RAUBALL S. 31 ff. (insbesondere S. 37,38) und MACHALET S. 21 ff., so daß hier auf eine eingehende Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Meinungen verzichtet werden kann.

97) Im Anschluß an BAUER S. 29, 45, 48 und RAUBALL S. 38 wird hier von Dezentralisation gesprochen, wenn den Ortschaften Aufgaben zur selbständigen und abschließenden Entscheidung übertragen werden, während Dekonzentration bei lediglich beratenden Funktionen und weisungsgebundener Aufgabenerledigung angenommen wird.

98) Vgl. BÜCKMANN, Probleme, S. 68; BURMESTER S. 161; DONHAUSER S. 176 f.

99) So aber BURMESTER S. 161.

es beispielsweise im Saarland,[100] in Baden-Württemberg,[101] und Bayern,[102] selbst die Untergliederungen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg weisen diese Merkmale auf.[103] Angesichts dieser strukturellen Übereinstimmung fragt es sich, ob gleichwohl Unterschiede zwischen der Bezirks- und der Ortschaftsverfassung bestehen.

Soweit sich im Schrifttum eine Stellungnahme dazu findet, geht sie über eine Abgrenzung nach dem Sprachgebrauch nicht hinaus. So soll die Bezeichnung "Bezirksverfassung" Großstädten vorbehalten sein, während man bei der Aufgliederung kleinerer Gemeinden von "Ortschaftsverfassung" spricht.[104] Ähnlich empfiehlt die Verwaltungsverordnung zu § 13 nwGO[105] die Bezeichnung "Bezirk" für städtische und "Ortschaft" für ländliche Gebiete.[106] Diese Abgrenzung kann zu der Schlußfolgerung führen, daß die Ortschaftsverfassung lediglich zur verwaltungsmäßigen Gliederung ländlicher Großgemeinden dient. Für eine solche Begrenzung sind aber keine Gründe ersichtlich. Der Anwendungsbereich der Ortschaftsverfassung erstreckt sich genauso auf Teile einer Großstadt und Eingemeindungen bei Stadt-Umland-Beziehungen.[107]

Da die sprachliche Unterscheidung nicht weiterhilft, wird zunächst ein - im Hinblick auf heutige Regelungen aufschlußreicher - Überblick über die historischen Ursprünge beider Organisationsformen gegeben.

---

100) § 71 b saGO.
101) §§ 75, 76 bwGO.
102) Art. 60 bayGO.
103) Vgl. den Überblick bei BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 24, 25. Zur fehlenden Rechtsfähigkeit der Bezirke in den Stadtstaaten statt vieler WOLFF II § 83 II a 2, b 3.
104) BAHRO, aaO., S. 22.
105) Verwaltungsverordnung zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, RdErl. d. Innenministers v. 12.12.1969 (nwMBl. S. 2140).
106) Nr. 2 der VerwVO zu § 13 nwGO.
107) Vgl. SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 284; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 74 f. (Tz. 240, 241); GUTACHTEN (B) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 15 einschl. Begr., in DOKUMENTATION S. 556, 563.

II. Historische Entwicklung

1. Gemeindeuntergliederungen im Mittelalter

Innergemeindliche Gliederungen, die als Vorläufer heutiger Bezirks- und Ortschaftsverfassungen angesehen werden können, finden sich schon im Mittelalter.[108] Sie nahmen ihren Ausgang von den innerhalb der Gemeinde bestehenden nachbarschaftlichen Genossenschaften.[109] Diese waren im Gegensatz zu unseren Bezirken und Ortschaften noch Träger eigener Rechte und Pflichten.[110] Das bedeutet aber nicht, daß die Nachbarschaften als Gemeinden innerhalb einer Gemeinde zu charakterisieren wären.[111] Sie bildeten vielmehr Glieder der Gemeindeorganisation,[112] wie die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zeigt. Neben den eigentlichen Genossenschaftsaufgaben[113] erledigten die Nachbarschaften die Gemeindeangelegenheiten, die ihren örtlichen Bereich betrafen.[114] Das Schwergewicht der Verwaltung blieb jedoch bei der Gemeinde.[115] Eine gewisse Übereinstimmung mit der Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde und ihren Ortschaften ist nicht zu verkennen.

An der Spitze der Nachbarschaften stand ein Nachbarschaftsvorsteher.[116] Er wurde idR. für ein Jahr von der Genossenschaftsversammlung gewählt.[117] Unterstützt von ehrenamtlichen Kräften, bearbeitete er die in den Nachbarschaften anfallenden Verwaltungsaufgaben.[118] Wie die weitere historische Entwicklung zeigt, liegen

---

108) v. GIERKE S. 333; GÖBEL S. 15.
109) GÖBEL S. 15; RAUBALL S. 5. Vgl. aber auch v. GIERKE S. 333, der die Anfänge der Bezirksbildung etwas später ansetzt. Die Bezeichnungen dieser Genossenschaften waren vielfältig. Sie hießen z.B. Bauernschaften, Höferschaften, Heimschaften, Huden. Vgl. GÖBEL S. 16 f.
110) GÖBEL S. 19.
111) GÖBEL S. 18 f. grenzt deshalb die Spezialgemeinden, wie die nachbarschaftlichen Genossenschaften auch genannt werden (vgl. v. GIERKE S. 332), von den sog. Teilgemeinden ab, die er als Teile eines Verbandes qualifiziert.
112) v. GIERKE S. 333; GÖBEL S. 19.
113) z. B. die Verwaltung des gemeinschaftlichen Eigentums; vgl. GÖBEL S. 22.
114) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 94 f.; GÖBEL S. 23.
115) GÖBEL S. 19.
116) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 95 ("Nachbarmeister"); GÖBEL S. 24 f.
117) GÖBEL S. 25.
118) GÖBEL S. 25, 26.

hier die ersten Ansätze für das Institut des Bezirks- bzw. Ortsvorstehers.

Der wachsende Machtanspruch des zentralen Gemeinderates führte gegen Ende des Mittelalters dazu, daß die nachbarschaftlichen Genossenschaften an Bedeutung verloren.[119] Soweit sie noch gemeindliche Aufgaben zu erfüllen hatten, geschah dies unter weitgehender Aufsicht des Gemeinderates.[120] Dieser Prozeß wirkte sich zwangsläufig auf das Amt des Nachbarschaftsvorstehers aus. So ging das Recht der Ernennung von der Genossenschaftsversammlung auf den Gemeinderat über,[121] dem auch die Aufsicht über die Tätigkeit der Nachbarschaftsvorsteher oblag.[122] Die Rechtsstellung des Nachbarschaftsvorstehers glich etwa der eines gemeindlichen Beamten.[123] Dieser Vorgang ist deswegen interessant, weil manche Gemeindeordnungen heute auch nur eine mittelbare Wahl des Bezirks- bzw. Ortsvorstehers zulassen und seine Berufung zum Gemeindeehrenbeamten verlangen.[124]

Die allmähliche Auflösung der genossenschaftlichen Grundlage machte gleichzeitig den Weg frei für eine neue Untergliederung der Gemeinden in sog. Quartiere, Rotten und Viertel.[125] Die auf persönlicher Grundlage beruhende Einteilung in Nachbarschaften wurde durch eine obrigkeitliche abgelöst.[126] Sie lehnte sich teilweise an alte Nachbarschaften an, wurde teilweise aber auch rein schematisch vorgenommen.[127] Entsprechend dem Rechtsstatus heutiger Bezirke und Ortschaften handelte es sich um Verwaltungsbezirke ohne eigene Rechtspersönlichkeit.[128]

---

119) GÖBEL S. 28.
120) GÖBEL S. 28.
121) v. GIERKE S. 780.
122) GÖBEL S. 30.
123) v. GIERKE S. 780; GÖBEL S. 30.
124) Vgl. § 76 e I bwGO, § 55 b I NGO, § 74 III 3 iVm § 76 I 2 rpGO.
125) v. GIERKE S. 339; GÖBEL S. 30.
126) GÖBEL S. 30.
127) v. GIERKE S. 780
128) v. GIERKE S. 780. Aus diesem Grunde sieht v. GIERKE (S. 333) die Quartiere, Viertel usw. als Vorläufer der modernen Stadtbezirke an. Dagegen GÖBEL S. 15, 30 f. und ihm folgend RAUBALL S. 5.

2. Bezirke und Ortschaften im 19. Jahrhundert

a) Bezirkseinteilung und Bezirksvorsteher

Die nach 1800 erlassenen Stadt- und Landgemeindeordnungen setzten die sich ausgangs des Mittelalters anbahnende Entwicklung konsequent fort. Den Übergang zur rein schematischen Untergliederung von Gemeinden verdeutlicht § 11 der preussischen Städteordnung von 1808. [129] Nach dieser Vorschrift durften die einzelnen Stadtteile bestimmte Einwohnerzahlen weder über- noch unterschreiten. [130] Interessanterweise werden diese Untergliederungen in § 12 prStO ausdrücklich als "Bezirke" tituliert. [131]

Nach dem Vorbild der Nachbarschaftsvorsteher wählten die Stadtverordneten für jeden Bezirk einen ehrenamtlichen "Bezirksvorsteher ". [132] Dieser bedurfte als "Unterbehörde des Magistrats" [133] zusätzlich der Bestätigung durch den Magistrat der Stadt. [134] Innerhalb seines bezirklichen Wirkungskreises hatte sich der Bezirksvorsteher "um alle Angelegenheiten des Gemeinwesens ... zu bekümmern ". [135] Im Hinblick auf heutige Regelungen ist hervorzu-

---

129) Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie vom 19.11.1808 (prGS 1806-1810, S. 324).

130) Damit eigneten sie sich zugleich als Wahlbezirke; vgl. § 72 prStO.
Im einzelnen sah § 11 prStO folgende Richtwerte vor: a) Städte ab 10.000 Einwohner - Bezirksgröße 1.500 bis 1000 Einwohner, b) übrige Städte - Bezirksgröße 1000 bis 400 Einwohner. Zur letztgenannten Zahl vgl. § 55 I 3 NGO!

131) Darin könnte man eine Bestätigung der sprachlichen Abgrenzung von Bezirk und Ortschaft (vgl. oben S. 20) sehen. Wie aber den später erlassenen preußischen Landgemeindeordnungen zu entnehmen ist, war auch für die Untergliederung von Landgemeinden die Bezeichnung "Bezirk" bzw. "Ortsbezirk" üblich. Vgl. § 62 der Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4.8.1897 (prGS S. 301); § 82 der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 31.10.1841 (prGS S. 297); § 77 der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.7.1845 (prGS S. 523).

132) § 13 iVm § 163 S. 2 prStO.

133) § 182 S. 1 prStO.

134) § 163 S. 3 iVm § 178 a prStO.

135) § 182 S. 5 prStO.
Zu den einzelnen Aufgaben des Bezirksvorstehers vgl. § 182 S. 4 prStO und die ergänzenden Ausführungen von RAUBALL S. 7 f.

heben, daß ihm zur Erledigung seiner Aufgaben ein bestimmter Haushaltsbetrag zur freien Verfügung überlassen wurde.[136]

Während die Städteordnung von 1808 die Bezirkseinteilung konkret für Städte mit über 800 Einwohnern vorschrieb,[137] stellten die nachfolgenden Gemeindeordnungen ganz allgemein auf räumlichen Umfang,[138] Bevölkerungszahl der Gemeinde[139] sowie auf besondere örtliche Verhältnisse[140] ab.[141] Feste Richtlinien für die Größe der Bezirke sahen die Gesetze nicht mehr vor. Die Einteilung des Gemeindegebiets erfolgte regelmäßig durch den Gemeindevorstand (Magistrat) nach Anhörung der Gemeindevertretung.[142] Vereinzelt wurde sie auch im Gemeindestatut festgelegt.[143]

Hinsichtlich der Bestellung des Bezirksvorstehers trafen die Stadt- und Landgemeindeordnungen keine einheitlichen Bestimmungen.

---

136) § 186 b prStO.
137) § 11 prStO.
138) Vgl. § 97 I 1 der revidierten Städteordnung vom 17.3.1831 (prGS S. 10); § 42 S. 1 der westfälischen Landgemeindeordnung vom 19.3.1856 (prGS S. 265) : "Wo der Umfang der Gemeinde es nötig macht ..."
139) Meist finden sich die gesetzlichen Wendungen "Städte (Landgemeinden) von größerem Umfang oder von zahlreicher Bevölkerung..." oder "Alle Städte (Gemeinden) von großem Umfang oder von zahlreicher Bevölkerung...". Vgl. § 60 I der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30.5.1853 (prGS S. 261); § 62 hessnassLGO; § 60 der Städteordnung für die Provinz Westfalen vom 19.3.1856 (prGS S. 237); § 55 der Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15.5.1856 (prGS S. 406).
140) Vgl. § 53 I der Gemeindeordnung für die Städte und die Landgemeinden Kurhessens vom 23.10.1834 (GS für Kurhessen S. 181): "Wo es der Umfang eines Ortes oder die Entlegenheit einzelner Teile nötig macht...".
141) GÖBEL S. 31.
142) Vgl. § 62 I hessnassLGO; § 65 I der Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4.8.1897 (prGS S. 254); § 60 I östl. StO; § 55 I rhein.StO; § 60 westf.StO.
143) Vgl. § 42 II der revidierten Städteordnung für die Provinz Hannover vom 24.6.1858 (hannGS S. 141); § 62 I des Gesetzes betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein vom 14.4.1869 (prGS S.589).

Häufig war - wie nach der Städteordnung von 1808 - ein Zusammenwirken der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands erforderlich.[144] Eine Beteiligung der Bezirksbewohner an diesen Entscheidungen gab es selten.[145] Zu erwähnen ist etwa § 53 II GO Kurhessen von 1834,[146] der es den Gemeindebehörden zur Pflicht machte, vor der Bezirkseinteilung die betroffenen Einwohner anzuhören. Die Wahl des Bezirksvorstehers durch die Bezirksbürger ließ nur die Gemeindeordnung des Herzogtums Nassau zu.[147] Die grundsätzlich mittelbare Wahl des Bezirksvorstehers entsprach seiner Funktion im Gemeindegefüge. Nicht die Vertretung der Bezirksinteressen, sondern die Entlastung der zentralen Gemeindeverwaltung kennzeichnete seinen Aufgabenkreis.[148] Zu seinen Aufgaben gehörte deshalb vor allem die Polizeiaufsicht im Bezirk, die Auswahl geeigneter Personen für Ehrenämter, die Mitwirkung bei statistischen Erhebungen und in Fürsorgeangelegenheiten.[149] Der Bezirksvorsteher handelte nicht eigenverantwortlich. Als "Organ des Gemeindevorstandes" hatte er die Anordnungen der Zentrale zu befolgen.[150]

Die Einrichtung von Bezirken mit Bezirksvorstehern war in Deutschland nicht überall üblich. Am konsequentesten hatte man sie in Preußen durchgeführt.[151] Der Grund wird darin zu sehen sein, daß die preußischen Städteordnungen die Bezirkseinteilung meist verbindlich vorschrieben.[152] Im Laufe der Zeit verlor das Amt des

---

144) Vgl. dazu ausführlich GÖBEL S. 32.
145) v. GIERKE S. 780.
146) Vgl. oben Fn. 140.
147) GÖBEL S. 32.
148) Vgl. den Wortlaut des § 60 III östl.StO: "Die Bezirksvorsteher sind Organe des Magistrats und verpflichtet, seinen Anordnungen Folge zu leisten, ihn namentlich in den örtlichen Geschäften des Bezirks zu unterstützen." Ebenso § 60 III westf. StO, § 65 III hessnassStO, § 62 IV shStO; ähnlich § 55 III rhein. StO, § 62 III hessnassLGO.
Zur ähnlichen Rechtslage in Bayern vgl. ZIER S. 5,6.
149) Vgl. auch zum folgenden BOLDT S. 66; DIERKES-KLEINSORG S. 219; GÖBEL S. 33; HELFRITZ S. 62; OERTEL-OEHLER S. 492; STIER-SOMLO S. 385.
150) Siehe oben Fn. 148.
151) GÖBEL S. 31 ff.
152) Vgl. §§ 60 I östl., 60 I westl., 55 I rhein., 65 I hessnass. StO. Kann-Vorschriften waren die §§ 42 I hann. und 62 I sh. StO.

Bezirksvorstehers jedoch an Bedeutung. Die Spezialisierung der Verwaltung führte dazu, daß immer mehr Befugnisse des Bezirksvorstehers auf Sonderbehörden übertragen oder von Berufsbeamten wahrgenommen wurden. [153]

b) Der Begriff "Ortschaft"

Neben der Bezeichnung "Bezirk" bzw. "Ortsbezirk" für Gemeindeteile [154] tauchte in den Gemeindeverfassungsgesetzen des 19. Jahrhunderts bisweilen auch der Begriff "Ortschaft" auf.[155] Damit waren Siedlungseinheiten innerhalb der Gemeinde mit besonderem Namen und eigener geschichtlicher Entwicklung gemeint. [156] Meistens handelte es sich um Gemeinwesen, die ihre kommunale Selbständigkeit verloren hatten. [157] Die rechtliche Bedeutung dieser Ortschaften beschränkte sich darin, daß sie einen besonderen Wahlbezirk bilden konnten oder Bezirke darstellten, aus denen eine bestimmte Zahl der zu wählenden Stadtverordneten entnommen werden mußte.[158] Offenbar hielt man

---

153) GÖBEL S. 33; HELFRITZ S. 60, 62.

154) Siehe oben Fn. 131.
Mit der Bezeichnung "Stadtbezirk" oder "Gemeindebezirk", die sich in einigen Gesetzen findet (z.B. §§ 2 I östl., 2 I, II westf., 2 I rhein. StO), sind nicht einzelne Gemeindeteile, sondern das gesamte Gemeindegebiet gemeint. Vgl. STIER-SOMLO S. 145.

155) Vgl. §§ 14, 15 östl. und westf. StO; §§ 16, 17 hessnassStO; §§ 13, 14 rhein. StO.

156) STIER-SOMLO S. 145 (Fn. 2).
Vereinzelt sind allerdings auch die Begriffe "Ortschaft" und "Gemeinde" identisch. Vgl. § 1 S. 3 westf. LGO v. 1856.

157) Vgl. STIER-SOMLO S. 145, Fn. 2: "Als Ortschaften werden in den Gemeindeverfassungsgesetzen bisweilen Wohnplätze bezeichnet, die keine kommunale Selbständigkeit besitzen, sondern räumlich abgegrenzte Teile des Gemeindebezirkes darstellen, die einen besonderen Namen führen und deren Besonderheit häufig auf der geschichtlichen Entwicklung, namentlich ihrer Zusammensetzung aus mehreren selbständigen Gemeinden oder Teilen von solchen beruht".

158) STIER-SOMLO S. 145 (Fn. 2).
In den Eingemeindungsverträgen konnte festgelegt werden, daß die eingemeindete Ortschaft einen besonderen Wahlbezirk bildet; vgl. ANTONI S. 77.

es für ausreichend, daß besondere Belange der Ortschaft durch die dort zu wählenden Stadtverordneten wahrgenommen wurden.

Eigene Ortschaftsvertretungen waren nur vereinzelt gesetzlich zugelassen. Hier ist vor allem auf das französische Gemeinderecht hinzuweisen, das bis zum Inkrafttreten der rheinischen und westfälischen Landgemeindeordnungen im westlichen Teil Deutschlands galt. [159] In diesem Gebiet hatte man kleinere Gemeinden unter Beseitigung ihrer rechtlichen Selbständigkeit zu größeren Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen.[160] An der Spitze dieser neu gebildeten Einheiten stand ein vom Staat ernannter Maire, der unterstützt von einem Munizipalrat, die Masse der kommunalen Aufgaben erledigte. In den ehemaligen Einzelgemeinden blieb aber eine örtliche Vertretung bestehen, die eine beratende Funktion erfüllte.[161] Trotz dieser beschränkten Befugnisse konnten die Ortschaften ein gewisses Eigenleben entwickeln, da für ihren Finanzbedarf im Gesamtetat der Gemeinde besondere Haushaltsabschnitte vorgesehen waren.[162]

Ein weiteres Beispiel für eine Ortschaftsvertretung bietet § 7 III 2 der kurhessischen Gemeindeordnung von 1834, [163] wonach in den aus mehreren Ortschaften zusammengesetzten Gemeinden "für das gesonderte Interesse des einzelnen Ortes" ein Ausschuß gebildet werden konnte. Über die Bestellung, Zusammensetzung und Aufgaben dieses Ausschusses enthält das Gesetz keine Angaben.

c) Die Ortschaften nach bayerischem und oldenburgischem Recht

Aufschlußreicher als die kurhessische Regelung sind entsprechende Vorschriften in der revidierten oldenburgischen Gemeindeordnung von 1873. [164] Neben der schon bekannten Möglichkeit, die Gemeinde "zur Erleichterung der Verwaltung" in Bezirke mit Bezirksvor-

---

159) Vgl. auch zum folgenden PAGENKOPF, Einführung, S. 54.
160) JESERICH S. 132.
161) PAGENKOPF, Einführung, S. 54. Vgl. dazu auch (etwas abweichend) JESERICH S. 132, 135.
162) PAGENKOPF, Einführung, S. 54; JESERICH S. 135.
163) Gemeindeordnung für die Städte und Landgemeinden Kurhessens vom 23.10.1834 (GS für Kurhessen S. 181).
164) Revidierte Gemeindeordnung für den Landesteil Oldenburg vom 15.4.1873 (oldGBl. Bd. 22, S. 551).

stehern einzuteilen, [165] konnten für "innerhalb einer Landgemeinde belegene Ortschaften" sog. Ortsgenossenschaften eingerichtet werden.[166] Sie sollten "eine Korporation in der Gemeinde, aber nicht eine Gemeinde neben der Gemeinde sein ".[167] Sie ähneln damit stark den nachbarschaftlichen Genossenschaften des Mittelalters.[168] Der Aufgabenbereich der Ortsgenossenschaften umfaßte alle örtlichen, die ganze Gemeinde nicht betreffenden Angelegenheiten.[169] Vertreten wurde die Ortsgenossenschaft durch einen unmittelbar gewählten "Ortsausschuß".[170] Für die Verwaltung blieb allerdings der Gemeindevorstand zuständig.[171] Diese Regelung sollte nach dem Willen des Gesetzgebers die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung gewährleisten.[172] Erst eine Novelle von 1921 [173] eröffnete die Möglichkeit, auch die Verwaltung auf die Ortsgenossenschaft zu übertragen. Zu diesem Zweck wählte der Ortsausschuß einen "Ortsvorsteher". [174] Nach der Gesetzesbegründung wollte man mit dieser Maßnahme die Zusammenfassung kleinerer Gemeinden zu größeren Gemeinwesen erleichtern.[175] Die Parallelen zur heutigen Form der Ortschaftsverfassung und ihrer ratio legis

---

165) Art. 1 § 4 I iVm Art. 39 rev.GO.
Bemerkenswert ist, daß die Einwohner eines solchen Bezirks nach Art. 28 rev.GO in bestimmten Angelegenheiten ihres Bezirks, die für die Gemeinde in ihrer Gesamtheit nicht von Interesse waren, verbindliche Beschlüsse fassen konnten. Vgl. dazu ausführlicher FREUDENBERG, aaO., S. 305; SPÖRLEIN S. 155. Eine ähnliche Bestimmung enthielt übrigens auch die Allgemeine Städteordnung für das Königreich Sachsen vom 2.2.1832 (sächsGS. S. 7). Nach § 231 sächsStO konnten die Bewohner von Bezirken, "ob sie schon keine besondere Gemeinde bilden", "dennoch bei gemeinsamen Angelegenheiten ihres Bezirks ... unter obrigkeitlicher Autorität ... Beschlüsse nach Stimmenmehrheit fassen, und durch solche auch die künftigen Bewohner ... verbinden ".
166) Art. 1 § 3 I rev.GO.
167) So die Motive zur rev.GO S. 630 (zitiert nach SPÖRLEIN S. 153).
168) Siehe oben S. 21,22.
169) Art. 1 § 3 I rev.GO.
170) Art. 1 § 3 I rev.GO. Vgl. die Motive S. 630: "nach gleichen Normen wie die Gemeindevertretung zu wählenden ... Ortsausschuß" (zitiert nach SPÖRLEIN S. 153).
171) Art. 1 § 3 I rev.GO.
172) Vgl. die Motive S. 630 (zitiert nach SPÖRLEIN S. 153).
173) Gesetz vom 25.6.1921 (oldGBl. Bd. 41 S. 207).
174) Art. 1 § 3 II rev.GO idF. v. 1921.
175) Vgl. FREUDENBERG, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 14 (1965), S. 304.

sind nicht zu verkennen,[176] wenngleich die heutigen Gemeindeordnungen den Ortschaften keine Rechtsfähigkeit mehr zugestehen.[177]

Daß die Bezeichnung "Ortschaft" vornehmlich in Zusammenhang mit gemeindlichen Neugliederungen gebraucht wurde, zeigt sich besonders deutlich im bayerischen Gemeinderecht. So wurden nämlich die auf Grund der Gemeindeedikte von 1818 und 1834 den benachbarten Gemeinden angegliederten Dörfer, Weiler und Einöden genannt.[178] Diese bayerischen Ortschaften sind wie die oldenburgischen Ortsgenossenschaften als innerhalb der Gemeinde bestehende Körperschaften zu charakterisieren, da sie eine eigene Ortsflur, eigenes Vermögen und sogar ein beschränktes Besteuerungsrecht behielten.[179]

Während die Einteilung der Gemeinden in "Bezirke" regelmäßig das gesamte Gemeindegebiet umfaßte,[180] zeigen die letztgenannten Beispiele schon den Trend, einzelnen Ortsteilen Sonderstellungen innerhalb der Gemeinde einzuräumen.

3. Fortschritte und rückläufige Tendenzen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Von besonderer Aktualität war die räumliche Untergliederung der Gemeinden in den Jahren 1920 bis 1930. Teils griff der Gesetzgeber dabei auf ältere Vorbilder zurück, teils wurden aber auch neue

---

176) Die Begründung der Novelle von 1921 (Anlage 19 S. 13 der Verhandlungen des II. Landtages) belegt das: "Es hat sich das praktische Bedürfnis herausgestellt, den Ortsgenossenschaften die Möglichkeit eines eigenen Verwaltungsorganes zu geben, das ihren Angelegenheiten nähersteht und sich ihrer mehr annehmen kann, als der oft entfernt wohnende und mit Angelegenheiten der Gemeinde überlastete Gemeindevorsteher. Die Einrichtung besonderer Ortsvorsteher bedeutet zugleich eine Entlastung des Gemeindevorstehers, auch bereitet sie die Zusammenfassung kleinerer Gemeinden zu größeren Gemeinden vor, indem eine Gemeinde bei Verschmelzung mit einer größeren Gemeinde für ihre örtlichen, die ganze Gemeinde als solche nicht berührenden Angelegenheiten als Ortsgenossenschaft mit einem Ortsvorsteher weiter bestehen kann..." (zitiert nach SPÖRLEIN S. 154).

177) Siehe oben S. 13, Fn. 60.
Zur Rechtsfähigkeit oldenburgischer Ortschaften vgl. FREUDENBERG, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 14 (1965), S. 304; SPÖRLEIN S. 154, 155.

178) HELMREICH-WIDTMANN, 3. Aufl., Anm. 1 a zu Art. 66 bayGO; BRÖLL, Der Bayerische Bürgermeister 1955, 231.

179) HELMREICH-WIDTMANN, 3. Aufl. Anm. 1 b zu Art. 66 bayGO.

180) RAUBALL S. 10.

Wege beschritten.

a) Bestimmungen in einzelnen Gemeindeordnungen

Zur ersten Gruppe ist § 62 des lippeschen Gemeindeverfassungsgesetzes von 1927 [181] zu zählen. Danach konnte in Ortschaften, in denen weder ein Mitglied des Gemeindevorstandes noch ein Beigeordneter wohnte, ein sog. Beauftragter von der Gemeindevertretung gewählt werden. Die Rechtsstellung dieses Beauftragten unterschied sich kaum von der eines Bezirksvorstehers. Er hatte die ihm erteilten Aufträge zu erfüllen und war zu selbständigen Anordnungen nicht berechtigt.[182] Die gleiche Funktion füllte der Beauftragte nach § 22 der Landgemeindeordnung von Mecklenburg-Schwerin von 1920 aus, der allerdings nicht von der Gemeindevertretung, sondern von den Wahlberechtigten der Ortschaft gewählt wurde.[183]

Demgegenüber stellt § 63 der sächsischen Gemeindeordnung von 1923 [184] einen gewissen Fortschritt dar. Diese Bestimmung ermächtigte nämlich größere Gemeinden, "Sonderausschüsse mit örtlich begrenzter Zuständigkeit" zu bilden (S. 1), deren Aufgabe darin bestand, die besonderen Belange einzelner Ortsteile wahrzunehmen (S. 2). Damit war mehr als nur eine Entlastung der Gemeindeverwaltung, wie sie die lippesche Regelung bezweckte, [185] gemeint. Hier sollten vielmehr die spezifischen Interessen einzelner Ortsteile Berücksichtigung finden. Um eine wirksame Interessenvertretung zu ermöglichen, konnte zusätzlich festgelegt werden, "daß ganz oder zum Teil an Stelle der Gemeindeverordneten dem Ausschuß Abgeordnete des Ortsteils angehören, die ... von den Gemeindebürgern des Ortsteils zugleich mit den Gemeindeverordneten gewählt werden ".[186]

b) Sonderregelungen im Zuge der Neugliederung großstädtischer Räume

Die Notwendigkeit, einzelnen Gemeindeteilen kommunalverfassungsrechtliche Sonderstellungen einzuräumen, ergab sich vor allem bei den kommunalen Gebietsreformen der dreißiger Jahre. So enthielt § 13 des Gesetzes über die Erweiterung des Stadtkreises Frank-

---

181) Gesetz vom 1.12.1927 (lippGS S. 303).
182) § 62 II des o.a. Gesetzes.
183) SCHULTE, Preußische Gemeindezeitung 1928, 396 f.
184) Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1.8.1923 (sächsGBl. S. 373).
185) Vgl. § 62 I des lipp. Gemeindeverfassungsgesetzes v. 1927 ("zur Erleichterung der Gemeindeverwaltung").
186) § 63 S. 3 sächsGO v. 1923.

furt a.M. von 1928[187] die allgemeine Ermächtigung, zur Durchführung der Eingemeindungsverträge einen von der Städteordnung abweichenden Status einzelner Ortsteile festzulegen. Bemerkenswert ist, daß es sich jedoch nur um eine Übergangslösung handeln sollte.[188]

Konkreter im Hinblick auf die zulässige Abweichung von der Städteordnung war § 42 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes von 1929.[189] Diese Vorschrift ermöglichte es, in Ortsteilen, "die die Bedeutung einer engeren örtlichen Gemeinschaft besitzen", örtliche Organe unmittelbar zu wählen und diese mit erweiterten Zuständigkeiten auszustatten (Abs. I). Ein entsprechender Gemeindebeschluß bedurfte allerdings der aufsichtsbehördlichen Genehmigung (Abs. II). Damit waren jedenfalls für Großstädte die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, die Bezirksvorsteher als Ausdruck dekonzentrierter Verwaltung [190] durch unmittelbar gewählte örtliche Organe mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen abzulösen. Während einige Städte des rheinisch-westfälischen Industriegebietes von dieser Ermächtigung Gebrauch machten und eine dezentralisierte Gemeindeverwaltung einführten,[191] blieb es in anderen Städten bei bloßen Satzungsentwürfen.[192] Auf eine Erörterung der einzelnen Regelungen wird in Anbetracht des dazu bestehenden umfangreichen Schrifttums verzichtet.[193]
Aus mehreren Gründen nicht vergleichbar mit den bisher besprochenen gesetzlichen Bestimmungen ist die ebenfalls aus einer Gebietsreform hervorgegangene Berliner Bezirksverfassung nach den §§ 14 ff. des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920 [194] Im Gegensatz zu der Bezirkseinteilung nach den preußischen Städteordnungen, die durch Gemeinde-

---

187) Gesetz über die Erweiterung des Stadtkreises Frankfurt a.M. und die Neueinteilung von Landkreisen im Regierungsbezirk Wiesbaden vom 29.3.1928 (prGS S. 31).
188) Nach 15 Jahren sollten die Sonderregelungen außer Kraft treten; vgl. § 13 I des o.a. Gesetzes.
189) Gesetz vom 29.7.1929 (prGS S. 137).
190) Vgl. BAUER S. 46.
191) z.B. die Städte Krefeld-Uerdingen, Essen (vgl. BAUER S. 59 ff.).
192) Bochum, Barmen, Remscheid und Hagen (dazu BAUER S. 71 ff.).
193) Vgl. dazu insbesondere BAUER S. 59 ff. und PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1934, 2. Halbj. Bd., S. 138 ff.; SUREN-GOETZ S. 57 ff.
194) Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.4.1920 (prGS S. 123).

beschluß jederzeit geändert und sogar beseitigt werden konnte, waren die Berliner Bezirke in ihrem Bestand gesetzlich geschützt.[19] Zahl und Grenzen der Bezirke konnten nur mit Zustimmung der betroffenen Bezirke geändert werden.[196] Während die ehrenamtlichen Bezirksvorsteher und die gelegentlich eingerichteten Ortschaftsvertretungen regelmäßig ohne eigenen Verwaltungsapparat auskommen mußten,[197] sah die Berliner Bezirksverfassung neben einer unmittelbar gewählten Bezirksvertretung ("Bezirksversammlung") ein kollegial besetztes "Bezirksamt" vor.[198] Als weitere Besonderheit ist die weitgehende Dezentralisation zu nennen, die die Bezirke nahezu als kommunale Selbstverwaltungseinheiten erscheinen ließ.[199] Unterhalb der Bezirke konnten noch "Ortsbezirke" mit "Ortsbezirksvorstehern" und "Ortsbeiräten" gebildet werden.[200] Von dieser Möglichkeit, in den Ortsbezirken ein begrenztes Eigenleben zu erhalten, ist aber kein Gebrauch gemacht worden.[201]

c) Die Oldenburgische Verwaltungsreform von 1933

Neben den Gebietsreformen in großstädtischen Räumen ist schließlich noch die Oldenburgische Verwaltungsreform von 1933[202] zu erwähnen, die durch Vergrößerung der Gemeinden zu einer Stärkung der Verwaltungskraft im Landgemeindebereich beitragen sollte.[203] Die Gemeinden, die durch diese Reform ihre Selbständigkeit verloren, bestanden meistens als Verwaltungsbezirke innerhalb der neu gebildeten Großgemeinden fort.[204] Für ihre Verwaltung griff man auf das bereits bewährte Institut des Bezirksvorstehers zurück.[205]

---

195) BREITFELD S. 2,3; BRELL S. 63.
196) § 14 II Groß-Berlin-Gesetz.
197) BAUER S. 46 (in bezug auf die Bezirksvorsteher).
198) § 14 III Groß-Berlin-Gesetz.
199) BAUER S. 115. Die Bezirke besaßen aber keine Rechtsfähigkeit; vgl. BAUER S. 112; BRELL S. 63; MACHALET S. 33 f.
200) § 29 Groß-Berlin-Gesetz.
201) BRELL S. 67.
202) Vgl. dazu ausführlich FREUDENBERG, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 14 (1965), S. 293 ff.
203) Durch das Gesetz, betr. die Vereinfachung und Verbilligung der öffentlichen Verwaltung vom 27.4.1933 (oldGBl. Bd. 48, S. 171) wurde die Zahl der Gemeinden von 117 auf 59 verringert. Damit betrug der durchschnittliche Gebietsumfang der oldenburgischen Gemeinden 93 qkm, und die durchschnittliche Einwohnerzahl lag bei 5.700 Einwohnern. Vgl. KOCH S. 13 f. mit Nachweisen und FREUDENBERG aaO.
204) GÖBEL S. 71.
205) Die Bestellung von Bezirksvorstehern sah bereits die revidierte oldenburgische Gemeindeordnung von 1873 vor (vgl. S. 27 28).

Nur kamen dem Bezirksvorsteher nicht bloß Entlastungsfunktionen zu. Der enge Zusammenhang seiner Bestellung mit der kommunalen Neugliederung erklärt seine zusätzliche Funktion als Mittler zwischen der Bevölkerung des Bezirks und der Gemeindeverwaltung.[206] Dennoch kann man den Bezirksvorsteher nur als Form dekonzentrierter Verwaltung ansehen. Dezentralisation wurde bei der oldenburgischen Gemeindereform vermieden.[207] Das entsprach dem Bestreben der damaligen Zeit, das Führerprinzip in der kommunalen Selbstverwaltung zu verwirklichen.[208]

d) Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935

Im Gegensatz zum preußischen Gemeindeverfassungsgesetz von 1933,[209] das noch die Bestellung von Orts- bzw. Bezirkswarten für Gemeindeteile regelte (§ 39), enthielt die DGO von 1935[210] keine vergleichbare Vorschrift mehr. Aus den Ausführungsanweisungen zu § 22 DGO[211] geht aber hervor, daß dieses Institut beibehalten werden sollte. Gleichzeitig wird jedoch betont, daß die Bezirks- bzw. Ortswarte keine besondere verfassungsrechtliche Stellung genießen und dem Bürgermeister als Leiter der Gemeinde in jeder Beziehung nachgeordnet sind.[212]

Entsprechend der Zielsetzung der DGO, einer rechtlichen Zersplitterung der Gemeinden vorzubeugen,[213] erklärt § 1 der 1. Durchführungsverordnung zur DGO[214] alle innerhalb der Gemeinde bestehenden Verbände gemeinderechtlicher Art für aufgelöst. Diese Feststellung bezog sich aber nur auf bisher selbständige Rechtssubjekte wie die bayerischen Ortschaften, die württembergischen Teilgemeinden und die badischen Orte[215] sowie die oldenburgischen

---

206) Dazu GÖBEL S. 71.
207) Auch das wird ein Grund für spätere Ausgemeindungsbestrebungen gewesen sein. Vgl. hierzu KOCH S. 14 ff.
208) Vgl. etwa WILLING S. 137.
209) Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.1933 (prGS S. 427).
210) Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 (RGBl. I S. 49).
211) Abgedruckt bei SUREN-LOSCHELDER S. 336 f.
212) Ziff. 2 der Ausführungsanweisung zu § 22 DGO (bei SUREN-LOSCHELDER S. 336, 337).
213) Vgl. RAUBALL S. 13.
214) Erste Verordnung zur Durchführung der DGO vom 22.3.1935 (RGBl. I S. 393).
215) Das GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Begr. der Leitsätze 29-31, in DOKUMENTATION S. 547, sieht in den badischen Orten und den württembergischen Teilgemeinden, die rechtlich selbständige Bestandteile sog. zusammengesetzter Gemeinden waren, "gewisse Parallelen" zur Ortschaftsverfassung.

Ortsgenossenschaften.[216] Die Einteilung der Gemeinden in nichtrechtsfähige Bezirke und Ortschaften blieb unberührt.[217] Unmittelbar gewählte örtliche Kollegialorgane mit eigenen Entscheidungsbefugnissen, wie sie noch § 42 Einführungsgesetz für Großstädte zuließ, fanden sich in der damaligen Gemeindepraxis nicht mehr.[218] Die durch Sonderregelungen in Hamburg und Berlin eingerichteten "Bezirksbeiräte" hatten lediglich beratende Funktionen.[219]

Ein Abschluß dieser als rückläufig zu bezeichnenden Entwicklung zeichnete sich erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ab, als die Länder in Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 GG Gemeindeordnungen erließen, die wieder gesetzliche Ermächtigungen für die innere Aufgliederung von Gemeinden vorsahen.[220]

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bereits in der Vergangenheit mannigfache Formen innergemeindlicher Gliederungen anzutreffen sind, die nicht ohne Einfluß auf heutige Regelungen geblieben sind. Auch in bezug auf die Abgrenzung von Bezirks- und Ortschaftsverfassung ist der geschichtliche Rückblick aufschlußreich. Für die Aufteilung des gesamten Gemeindegebietes hatte schon die preußische Städteordnung von 1808 die Bezeichnung "Bezirk" geprägt. Erst später - vor allem in Verbindung mit gemeindlichen Zusammenschlüssen - ging man dazu über, einzelnen Gemeindeteilen eine Sonderstellung einzuräumen. Während die Gliederung in Bezirke teils schematisch, teils in Anlehnung an örtliche Verhältnisse erfolgte, waren bei der zweiten Form gemeindlicher Gebietseinteilung allein örtliche Gegebenheiten ausschlaggebend. Früher selbständige Gemeinden bestanden als "Ortschaften" innerhalb der

---

216) SUREN-LOSCHELDER, Erl. 2 zu § 1 DGO.
217) GÖBEL S. 35; RAUBALL S. 13.
218) WILLING S. 137 f. Vgl. zur damaligen Gemeindepraxis ausführlich GÖBEL S. 35 ff.
219) § 11 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 1.12.1936 (RGBl. I S. 957); § 9 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg vom 9.12.1937 (RGBl. I S. 1327) iVm § 3 IV, V der Hauptsatzung der Hansestadt Hamburg vom 15.3.1938 (hmbVOBl. S. 1). Vgl. hierzu insbesondere BAUER S. 87 ff. (Hamburg), 121 ff. (Berlin) und speziell zur Regelung in Hamburg TEICHMANN S. 12 f.; ferner WILLING S. 138.
220) Vgl. zu den Einzelheiten Teil III dieser Arbeit.

neu gebildeten Verwaltungseinheiten fort. Bezweckte die Einteilung in Bezirke in erster Linie eine Entlastung der zentralen Gemeindeverwaltung, so wurde mit der Einrichtung von Ortschaften vornehmlich der Existenz örtlicher Eigenständigkeit Rechnung getragen.

III. Die Behandlung beider Organisationsformen heute

1. Die Gemeindeordnungen der Flächenstaaten

Untersucht man die heutigen Gemeindeordnungen auf Unterschiede zwischen der Bezirks- und der Ortschaftsverfassung, stellt man fest, daß beide Organisationsformen nur in Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland eine rechtlich getrennte Behandlung erfahren.

a) Baden-Württemberg, Bayern und Saarland

Nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung [221] können "Bezirke" mit einem "Bezirksbeirat" in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern und in Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken eingerichtet werden (§ 75 I, III bwGO). Räumlich getrennte Wohnbezirke sind auch für die Einführung der Ortschaftsverfassung notwendig (§ 76a bwGO). Im Vergleich mit der Bezirksverfassung, die nur einen mittelbar gewählten Bezirksbeirat mit beratenden Funktionen zuläßt (§ 76 I, II bwGO), zeigt sich die Ortschaftsverfassung überlegen. Der "Ortschaftsrat" kann auf Grund seiner unmittelbaren Wahl [222] als echte Vertretung der Ortschaftsbewohner charakterisiert werden. Im Gegensatz zum Bezirksbeirat können dem Ortschaftsrat durch die Hauptsatzung sogar Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden (§ 76 d II bwGO).[223] Neben dem Ortschaftsrat ist noch ein vom Gemeinderat zu bestellender "Ortsvorsteher" für die Ortschaften vorgesehen (§§ 76 b III, 76 e I bwGO). Er führt den Vorsitz im Ortschaftsrat und leitet die "örtliche Verwaltung"[224] (§§ 76 c III, 76 e II bwGO). In den Bezirken kann ebenfalls eine

---

221) Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.7.1955 (bwGBl. S. 129), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.7.73 (bwGBl. S. 227).
222) § 76 c I 1 bwGO.
223) Zur fehlenden Entscheidungsbefugnis der Bezirksbeiräte vgl. BREDE S. 137; GÖBEL-FRÖHNER, Erl. 4 zu § 76 bwGO; KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 76 bwGO.
224) Dabei handelt es sich um eine Außenstelle der Gemeindeverwaltung in der Ortschaft (siehe oben S. 18).

örtliche Verwaltung eingerichtet werden (§ 75 II), ein dem Ortsvorsteher vergleichbares Amt gibt es aber nicht.

Die bayerische Gemeindeordnung [225] enthält im 4. Abschnitt des Zweiten Teils unter der Überschrift "Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern" die Ermächtigung, Stadtbezirke mit Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen zu bilden (Art. 60 II). Gemeinsamkeiten mit der baden-württembergischen Bezirksverfassung ergeben sich hinsichtlich der Bestellung und Zusammensetzung der Bezirksvertretung. In beiden Fällen nimmt der Gemeinderat die Bestellung unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses der Gemeinderatswahl im Bezirk vor (Art. 60 II, III bayGO; § 76 I 1, 3 bwGO). Ob die bayerischen Bezirksausschüsse Entscheidungsbefugnisse wahrnehmen können, ist nicht zweifelsfrei geregelt.[226] Wie ZIER [227] überzeugend nachgewiesen hat, sollten Entscheidungszuständigkeiten jedenfalls nicht ausgeschlossen werden.[228] Insgesamt gesehen, ist Art. 60 bayGO als eine Rahmenvorschrift zu qualifizieren, die für die nähere Ausgestaltung der Bezirksverfassung im Wege der Gemeindesatzung [229] einen weiten Spielraum läßt.

Eine dem baden-württembergischen Vorbild entsprechende Ortschaftsverfassung enthält die bayerische Gemeindeordnung nicht. Sie eröffnet lediglich die Möglichkeit, in ehemaligen Ortschaften [230] und früher selbständigen Gemeinden sog. Ortssprecher einzusetzen (Art. 78 bayGO), die an den Gemeinderatssitzungen mit beratender Stimme teilnehmen können und ein Antragsrecht besitzen (Abs. II). Die Bestellung eines Ortssprechers ist ausgeschlossen, wenn für den Gemeindeteil bereits ein Bezirksausschuß besteht (Abs. III).

In der saarländischen Gemeindeordnung [231] wird zwischen "Gemeindebezirken" mit "Ortsrat" (§ 67 saGO) und "Stadtbezirken" mit "Be-

---

225) Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern idF. vom 5.12.73 (bayGVBl. S. 599).
226) BREDE S. 87; HELMREICH-WIDTMANN, 3. Auflage, Erl. 3 zu Art. 60 bayGO.
227) S. 30 ff.
228) Für Entscheidungsbefugnisse der bayerischen Bezirksausschüsse sprechen sich auch BREDE S. 87; HÖLZL, Anm. 4 zu Art. 60 bayGO; MASSON-SAMPER, Erl. 6 zu Art. 60 bayGO und KRÄMER S. 26 Fn. 45 aus.
229) Vgl. Art. 60 V bayGO.
230) Siehe oben S. 29.
231) Teil A des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalselbstverwaltungsgesetz) idF. vom 10.9.1968 (saABl. S. 689) geändert durch Gesetz Nr. 985 vom 13.12.1973 (saABl. S. 829).

zirksrat" in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern unterschieden (§ 71 b saGO). Ein Vergleich beider Organisationsformen zeigt, daß es sich nicht bloß um eine sprachliche Abgrenzung handelt. Im Gegensatz zur Gemeindebezirkseinteilung ist bei der Bildung von Stadtbezirken ausdrücklich die Einrichtung von "Bezirksverwaltungen" in einer Kann-Bestimmung vorgesehen (§ 71 b IV 1 saGO). Wird von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, ergibt sich folgende Besonderheit. Während in den Gemeindebezirken der Ortsrat seinen Vorsitzenden aus seiner Mitte wählt (§ 71 a I saGO), ist in den Stadtbezirken mit eigener Bezirksverwaltung [232] der vom Oberbürgermeister mit Zustimmung des Stadtrates für die Leitung der Bezirksverwaltung bestellte Beamte kraft Amtes gleichzeitig Vorsitzender des Bezirksrates (§ 71 b III 4 saGO). Es findet also eine rechtliche Verknüpfung von Bezirksvertretung und Bezirksverwaltung durch die Person des "Bezirksbürgermeisters" [233] statt, die gewisse Parallelen zur Bürgermeisterverfassung aufweist.[234] Unterschiedlich sind ferner die Entscheidungszuständigkeiten von Orts- und Bezirksrat geregelt. Nach § 71 b II 1 saGO beschließt der Bezirksbeirat "über die den Stadtbezirk betreffenden Selbstverwaltungsangelegenheiten, die ihm vom Stadtrat übertragen sind." Sieht man von dem letzten Halbsatz dieser Vorschrift ab, so klingt hier eine auf Bezirksangelegenheiten beschränkte Allzuständigkeit des Bezirksrates an. Demgegenüber sind die für eine Übertragung auf den Ortsrat bestimmten Entscheidungsbefugnisse beispielhaft aufgezählt.[235] Die Delegation weiterer Aufgaben steht unter der Bedingung, daß die Einheit der Verwaltung dadurch nicht gefährdet wird (§ 70 III saGO). Zwar wird letztlich in beiden Fällen der Umfang der Entscheidungszuständigkeiten von der Delegationsfreudigkeit der Gemeindevertretung (Gemeinderat, Stadtrat) abhängen; der

---

232) In Stadtbezirken ohne eigene Bezirksverwaltung wählt - entsprechend der Rechtslage in den Gemeindebezirken - der Bezirksrat selbst den Vorsitzenden aus seiner Mitte (§ 71 b III 2 saGO).

233) Das ist die gesetzliche Bezeichnung des Bezirksratsvorsitzenden (vgl. § 71 b III 1 saGO).

234) Ein wesentliches Charakteristikum der Bürgermeisterverfassung besteht nämlich in der Personalunion zwischen Verwaltungsleiter und Vorsitzendem der Gemeindevertretung; Vgl. KRAUS, HBKWP I, S. 345. Allerdings hat der Bezirksbürgermeister, der gleichzeitig Leiter der Bezirksverwaltung ist, nach § 71 b III 4 saGO kein Stimmrecht in der Bezirksvertretung. Vgl. zur entsprechenden Rechtsstellung des Bürgermeisters die §§ 40 I, 57 II saGO idF. des Gesetzes vom 13.12.1973 (saABl. S. 829).

235) Vgl. § 70 II saGO.

Gesetzgeber geht aber offenkundig von einem umfassenderen Entscheidungsrecht der Bezirksräte aus. Ansonsten sind keine bemerkenswerten Besonderheiten zwischen Orts- und Bezirksrat zu verzeichnen. Für die Bildung, Amtszeit, Rechtsstellung und das Verfahren der Bezirksräte sind die Vorschriften über Ortsräte entsprechend anzuwenden (§ 71 b I 4 saGO).

b) Übrige Bundesländer

Die restlichen Gemeindeordnungen behandeln entweder Bezirks- und Ortschaftsverfassung zusammen oder regeln nur die Aufgliederung der Gemeinde im Sinne der Ortschaftsverfassung.

Zur ersten Gruppe gehört die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung.[236] Nach § 13 I nwGO kann das Gemeindegebiet "in Bezirke (Ortschaften, Bauerschaften) eingeteilt werden". Diese weite Fassung schließt die räumliche Gliederung einer Großstadt zum Zwecke bürgernaher Verwaltung ebenso ein wie eine gemeindliche Unterteilung als Folge einer kommunalen Gebietsreform.[237] Dementsprechend ist auch die Skala der Möglichkeiten für die Verwaltung der Bezirke und Ortschaften. Der Rat kann "Bezirksausschüsse" bilden, "Bezirksverwaltungsstellen" einrichten oder an Stelle der Bezirksausschüsse "Ortsvorsteher" wählen (§ 13 II nwGO). Während die Bezirksausschüsse Bestandteil einer Bezirks- oder Ortschaftsverfassung sein können, ist das Institut des Ortsvorstehers der Ortschaftsverfassung zuzuordnen. Das ergibt sich aus der vom Gesetzgeber zugewiesenen Funktion, "die Belange seines Bezirks gegenüber dem Rat wahrzunehmen" (§ 13 IV 3 nwGO).

In dieser Formulierung kommt ein für die Ortschaftsverfassung typischer Ausgangspunkt, die Vernachlässigung ehemals selbstständiger Gemeinden zu verhindern und ihre Eigentümlichkeit zu erhalten,[238] zum Ausdruck.

In der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung [239] und der hessischen Gemeindeordnung [240] erfahren Bezirks- und Ortschaftsverfassung

---

236) Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen idF. vom 11.8.1969 (nwGVBl. S. 656).
237) Vgl. KÖRNER, Erl. 1 zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN, Erl. I zu § 13 nwGO.
238) Zu dieser Zielsetzung der Ortschaftsverfassung vgl. statt vieler GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 38 f. (Tz. 78 ff.).
239) Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 419).
240) Hessische Gemeindeordnung idF. vom 1.7.1960 (heGVBl. S. 103), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.5.1973 (heGVBl. S. 161).

ebenfalls keine rechtlich getrennte Behandlung. Nach § 81 HGO können die Gemeinden, "um die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung zu fördern", in "Ortsbezirke" mit "Ortsbeiräten" gegliedert werden. Diese Zweckbestimmung spricht für die Annahme einer Bezirksverfassung, weil diese Organisationsform hauptsächlich die bürgerschaftliche Mitwirkung beleben [241] und eine bürgernahe Verwaltung vermitteln soll.[242] Auf der anderen Seite dürfen Ortsbeiräte nur in Ortsteilen bestellt werden, "die eine engere örtliche Gemeinschaft darstellen" (§ 81 S. 1 HGO). Diese deutliche Bezugnahme auf besondere örtliche Verhältnisse ist ebenso wie die auf die Einrichtung von Ortsbeiräten im Zuge kommunaler Neugliederungen in § 81 S. 4 HGO für die Ortschaftsverfassung bezeichnend. Noch mehr zur Organisationsform der Ortschaftsverfassung tendieren die §§ 74 ff. rpGO. Danach können Gemeinden "Ortsbezirke" mit "Ortsbeirat" und "Ortsvorsteher" bilden, "um das örtliche Gemeinschaftsleben zu fördern" (§ 74 I 1 rpGO). Aufgabe der Ortsbeiräte ist es u. a., "die Belange des Ortsbezirks in der Gemeinde zu wahren" (§§ 75 I, 76 II 1 rpGO). Für die Erhaltung der Eigenständigkeit ehemaliger Gemeinden - ein Hauptanliegen der Ortschaftsverfassung[243] ist hier also Vorsorge getroffen worden. Mit den Möglichkeiten, das gesamte Gemeindegebiet in Ortsbezirke einzuteilen (§ 74 I 3 rpGO) [244] und in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern "Verwaltungsstellen" in den Ortsbezirken einzurichten (§ 77 rpGO), [245] ist allerdings auch eine Annäherung an die Bezirksverfassung nicht ausgeschlossen.

Gegenüber den mehr als Mischformen zu qualifizierenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz lassen die §§ 55 ff. NGO eine eindeutige Zuordnung zu. Daß hier nicht von einer Bezirksverfassung auszugehen ist, ergibt sich vordergründig bereits aus der Überschrift "Ortschaften" für den 2. Abschnitt des Fünften

---

241) Bei der Ortschaftsverfassung geht es dagegen primär darum, die bürgerschaftliche Mitwirkung in den ehemaligen Gemeinden zu erhalten. Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37; KOCH S. 55; KLÜBER, Kommunalwirtschaft 1968, 401.

242) Vgl. u.a. DIETZE, Bezirksverfassung vermittelt Bürgernähe, in Die demokratische Gemeinde 1969, 189 ff.; GÖNNENWEIN S. 367; GRAUHAN, AfK 1965, 104; LOSCHELDER S. 20.

243) Vgl. etwa GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 38 f. (Tz. 78 ff.); KOCH S. 55.

244) Vgl. S.29, 34.

245) Ähnliche Bestimmungen enthalten die schon genannten §§ 75 II bwGO, 71 b IV saGO und Art. 60 II 1 bayGO.

Teils der niedersächsischen Gemeindeordnung.[246] Nach der Legaldefinition des § 55 I 1 NGO sind Ortschaften "Teile einer Gemeinde, die eine engere Gemeinschaft bilden und für die die Hauptsatzung bestimmt, daß Ortsräte gewählt oder Ortsvorsteher bestellt werden." Der darin wieder zum Ausdruck kommende Bezug auf engere Gemeinschaften in der Gemeinde und nicht zuletzt die den Ortsräten und Ortsvorstehern zugewiesene Funktion, die Belange der Ortschaft zu wahren (§§ 55 a I 1, 55 b I 4 NGO), rechtfertigen die Einordnung als Ortschaftsverfassung.[247]

2. Verfassung und Gesetze der Stadtstaaten

Während die Ermächtigung zur internen Gemeindegebietsgliederung in den Flächenstaaten auf einfachen Gesetzen beruht, besteht in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg eine verfassungsrechtliche Grundlage.[248] Die in Ausführung dieser Ermächtigungen ergangenen Gesetze[249] sind als Regelungen im Sinne einer Bezirks-

---

246) NGO idF. vom 7.1.1974 (ndsGVBl. S. 1).

247) Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Ortschaftsverfassung zur Bezirksverfassung zeigt Art. III § 4 des Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover vom 11. 2. 1974 (ndsGVBl. S. 57) auf. Vgl. insbesondere Abs. 2 dieser Bestimmung!

248) Art. 4 II, 50 ff. der Verfassung von Berlin vom 1.9.1950 (blnVOBl. I S. 433); Art. 145 II der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (breGBl. S. 251); Art. 4 II der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (hmbGVBl. I S. 117).

249) Berlin: Bezirksverwaltungsgesetz idF. vom 5.7.1971 (blnGVBl. S. 1169); Hamburg: Bezirksverwaltungsgesetz idF. vom 16.9.1969 (hmbGVBl. S. 179); Bremen: Ortsgesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung idF. vom 22.6.1971 (breGBl. S. 170).

verfassung zu charakterisieren.[250] Ihnen liegt nämlich vor allem der Gedanke zugrunde, den Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung, der besonders in Großstädten gefährdet ist, zu verbessern und die verantwortliche Mitwirkung der Bürger an der Verwaltung ihrer Stadt zu fördern. Folgerichtig werden nicht nur einzelne Stadtteile zu Bezirken erklärt, sondern das gesamte Stadtgebiet in Bezirke eingeteilt.[251]

Nach den Gemeindeordnungen der Flächenstaaten steht die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen in die Bezirks- und Ortschaftsebene weitgehend im Ermessen der Gemeindevertretung.[252] In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist sie dagegen zwingend vorgeschrieben. So sind nach der Berliner Regelung die Bezirke für die Angelegenheiten der Verwaltung zuständig, die nicht von übergeordneter Bedeutung sind oder wegen ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen.[253] Ähnlich bestimmt § 3 III hmbBezVG, daß alle Aufgaben, die ihrer Natur nach örtlich wahrgenommen werden können, den Bezirksämtern zur selbständigen Erledigung zu übertragen

---

250) Die Vergleichbarkeit der Bezirkseinteilung in den Stadtstaaten mit der Untergliederung von Gemeinden in den Flächenstaaten wird teilweise bezweifelt. Vgl. MÜLLER S. 14,15 (Fn. 2); RAUBALL S. 22; WEHGARTNER, Bayerische Verwaltungsblätter 1963, 298.
Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß Berlin und Hamburg Land und Gemeinde zugleich sind (Art. 1 I blnVerf.; Art. 4 I hmbVerf) und Bremen aus den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven besteht (Art. 143 breVerf), im eigentlichen Sinne also gar kein Stadtstaat ist. Vgl. dazu aus neuerer Zeit MACHALET S. 14 f. Der Zweck der Bezirkseinteilungen in Berlin, Bremen und Hamburg liegt folglich nicht nur darin, untere Verwaltungsbehörden zu bilden, die die laufenden Verwaltungsaufgaben der Länder erledigen (so aber RAUBALL aaO. und WEHGARTNER aaO.), sondern auch darin, kommunale Untergliederungen einer Großstadt zu schaffen. Zu Recht gehen daher beispielsweise PÜTTNER, JR 1966, 81; HAUS, Die demokratische Gemeinde 1971, 846 und KOCH S. 64 ff. von einer Vergleichbarkeit der Gliederungssysteme in den Stadtstaaten und den Großgemeinden aus.

251) Vgl. Art. 4 II blnVerf., § 1 I blnBezVG; § 2 I hmbBezVG. In Bremen wurden dagegen zunächst nur in den vom Zentrum der Stadt weiter entfernten Stadtteilen sog. Ortsamtsbereiche gebildet; vgl. ARENDT, HBKWP I, S. 533 f. Auf Grund des Ortsgesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 22.6.1971 (breGBl. S. 167) sind nunmehr auch in den bisher nicht einbezogenen Stadtgebieten "Stadtteilbeiräte" und "Ämter für Beiratsangelegenheiten" eingerichtet worden.

252) Vgl. etwa § 76 d II bwGO; § 82 III 1 HGO; § 75 II rpGO; §§ 70 II, III saGO.

253) Art. 51 blnVerf. iVm §§ 3 ff. des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung vom 2.10.1958 (blnGVBl. S. 947).

sind. In Bremen beraten und beschließen die Stadtteilbeiräte "über alle Angelegenheiten, die örtlich von öffentlichem Interesse sind ".[254] Die den Ortsämtern obliegenden Verwaltungsaufgaben ergeben sich im wesentlichen aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften,[255] sie stehen ihnen nicht kraft Universalitätsprinzips zu.[256]

Den erweiterten Kompetenzen der Bezirke in den Stadtstaaten entspricht es, daß die Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen nicht wie in den Gemeindeordnungen der Flächenstaaten in Kann-Vorschriften normiert ist,[257] sondern für jeden Bezirk zwingend vorgesehen ist.[258] Die Bezirks- bzw. Ortsämter sind Verwaltungsbehörden[259] und nicht bloß räumlich ausgegliederte Außenstellen der zentralen Verwaltung. Aus Bewohnern des Bezirks gebildete Bezirksvertretungen wirken bei der Verwaltung des Bezirks mit und üben die bürgerschaftliche Kontrolle über die Bezirks- bzw. Ortsämter aus.[260] Dabei fällt auf, daß in den Stadtstaaten im Gegensatz zu den Flächenstaaten[261] das Verhältnis zwischen der Bezirksvertretung und der Bezirksverwaltung bis ins Detail geregelt ist,[262] wodurch Kompetenzkonflikte vermieden werden können.

---

254) § 7 II des Ortsgesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen. Vgl. auch § 13 I des Ortsamtsgesetzes.
255) § 8 des Ortsamtsgesetzes.
256) ARENDT, HBKWP I, S. 534. Nach § 3 I des Ortsamtsgesetzes sind die Fachbehörden allerdings gehalten, Aufgaben, die örtlich erledigt werden können, den Ortsämtern zu übertragen.
257) Vgl. § 75 II bwGO; Art. 60 II 1 bayGO; § 13 II 1 nwGO; § 77 I 1 rpGO; § 71 b IV 1 saGO.
258) § 2 II blnBezVG; § 3 I hmbBezVG. In Bremen sind im ortsamtsfreien Gebiet die Ämter für Beiratsangelegenheiten für mehrere Stadtteile zuständig (§ 1 I des Ortsgesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen).
259) So Art. 58 II blnVerf., § 36 I 1 blnBezVG ("Verwaltungsbehörde des Bezirks"). Vgl. ferner § 4 S. 2 breOrtsamtsgesetz ("selbständige Amter"). Der Behördencharakter der Bezirksämter (Ortsämter) in Hamburg und Bremen zeigt sich in der Befugnis der Bezirks-(Orts-)-amtsleiter, den Bezirk bzw. das Ortsamt gegenüber der Einwohnerschaft und anderen Behörden zu vertreten (§§ 29 I hmbBezVG, 32 S. 2 breOrtsamtsgesetz).
260) Art. 53 ff. blnVerf.; §§ 5 ff. blnBezVG ("Bezirksverordnetenversammlung"); §§ 7 ff. hmbBezVG ("Bezirksversammlung"); § 12 ff. breOrtsamtsgesetz ("Beirat"), §§ 7 ff. breOrtsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet ("Stadtteilbeiräte").
261) Vgl. etwa Art. 60 II bayGO, § 13 II nwGO.
262) Siehe oben Fn. 260.

IV. Unterschiede

Aus der vergleichenden Betrachtung ergibt sich, daß eine exakte juristische Formel zur Abgrenzung der Bezirks- von der Ortschaftsfassung wegen vieler Gemeinsamkeiten nicht gegeben werden kann. Beide Organisationsformen sind nach den Gemeindeordnungen der Flächenstaaten kaum zu unterscheiden. Berücksichtigt man allerdings die Bezirksgliederung in den Stadtstaaten, so lassen sich doch einige Kriterien herausarbeiten, die eine Abgrenzung erleichtern können.

Bereits der geschichtliche Rückblick machte einen unterschiedlichen Ausgangspunkt deutlich. Während die Bezirkseinteilung in erster Linie der Entlastung der zentralen Gemeindeverwaltung diente und eine bürgernahe Verwaltung gewährleisten sollte, stand bei der Einrichtung von Ortschaften die Wahrung der Belange ehemals selbstständiger Gemeinden im Vordergrund. Diesen Zweckbestimmungen entsprechend erstreckt sich der Anwendungsbereich der Ortschaftsverfassung auf städtische wie ländliche Neugliederungszonen. Die Bezirksverfassung kommt dagegen praktisch nur als Organisationsform für großstädtische Verwaltungen in Frage.

Aus den unterschiedlichen Zielvorstellungen folgt weiter, daß bei einer Einteilung des gesamten Gemeindegebietes regelmäßig von einer Bezirksverfassung auszugehen ist.[263] Wird nur einzelnen Teilen der Gemeinde eine kommunalverfassungsrechtliche Sonderstellung eingeräumt, ist die Form der Ortschaftsverfassung anzunehmen. Bei Regelungen, die das gesamte Randgebiet einer Gemeinde betreffen,[264] kann die Berücksichtigung der Zielvorstellungen Hinweise für die Einordnung liefern. Außerdem ist die Art der Einteilung wichtig. Handelt es sich mehr um eine schematische Gliederung, werden also Verwaltungseinheiten von möglichst gleicher Größe und Bevölkerungszahl angestrebt,[265] dann sind diese als Bezirke zu qualifizieren.[266]

263) Eine Ausnahme ist insbesondere für den Fall des Zusammenschlusses mehrerer Kleingemeinden zu einer neuen Gemeinde zu machen. Hier kommt es häufig zu einer Aufgliederung des ganzen Gemeindegebietes, weil sich jede beteiligte Gemeinde im Zusammenschlußvertrag den zukünftigen Status als Ortschaft vorbehält.

264) Diese Fallgruppen sind in Anlehnung an BAUER S. 134 gebildet worden.

265) Vgl. dazu BAUER S. 139 f.; KRÄMER S. 109 f. Kritisch zu diesen Gliederungsmaßstäben ZIER S. 17 f.

266) Daß bei der Bezirkseinteilung auch örtliche Gegebenheiten Berücksichtigung finden, soll damit nicht bestritten werden.

Bilden engere örtliche Gemeinschaften innerhalb der Gemeinde die Grundlage der Einteilung, wird es sich regelmäßig um Ortschaften handeln. Das gilt besonders, wenn es sich um ehemals selbständige Gemeinden handelt. KOCH [267] ist aber darin beizupflichten, daß die Ortschaftsverfassung auch eine Gestaltungsform für solche Gemeindeteile darstellt, die früher nicht selbständig waren.

Unterschiede zwischen beiden Organisationsformen ergeben sich weiter hinsichtlich des Umfanges selbständig zu erledigender Verwaltungsaufgaben. Bei der Bezirksverfassung wird eine Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde und den Bezirken als optimal angesehen, die den Bezirken alle Angelegenheiten überläßt, die nicht notwendig zentral durchgeführt werden müssen. [268] Demgegenüber ist der Kreis der Aufgaben, in denen den Ortschaften Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, auf bestimmte - von der Gemeindevertretung delegierte - örtliche Angelegenheiten beschränkt. [269] Mit dem unterschiedlichen Umfang der in den Bezirken und den Ortschaften zu bearbeitenden Aufgaben hängt es letztlich auch zusammen, daß den Bezirksvertretungen das Recht eingeräumt wird, aus ihrer Mitte Ausschüsse zu bilden, [270] eine Möglichkeit, die den Ortschaftsvertretungen regelmäßig nicht zusteht. [271]

Es wurde schon erwähnt, daß für die Ortschaftsverfassung zwar eine Ortschaftsvertretung, nicht aber eine Ortschaftsverwaltung begriffsnotwendig ist. [272] Anders ist die Situation bei der Bezirksverfassung. Diese ist durch das Zusammenwirken und die gegenseitige Abhängigkeit von Bezirksvertretung und Bezirksverwaltung gekennzeichnet. Unter Kontrolle durch die Bezirksvertretung nehmen be-

---

267) S. 55.
268) BAUER S. 141.
269) Vgl. die in § 70 II saGO getroffene Regelung. Die im Vergleich zur Ortschaftsverfassung stärkere Dezentralisation bei der Bezirksverfassung wird auch im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 (Tz. 243) hervorgehoben.
270) § 9 blnBezVG; § 16 breOrtsamtsgesetz; §§ 18 ff. hmbBezVG. Vgl. ferner die in Art. III § 4 II des Hannover-Gesetzes (aaO) enthaltene Ermächtigung, neben dem "Bezirksrat" noch einen "Stadtbezirksausschuß" für den Stadtbezirk zu bilden.
271) Soweit ersichtlich, vertreten nur KUNZE-SCHMID, Erl. zu § 76 f bwGO, in bezug auf die baden-württembergischen Ortschaftsräte die Auffassung, daß diese aus ihrer Mitte Ausschüsse bilden können.
272) Siehe oben S. 18.

zirkseigene Verwaltungsbehörden die zu erledigenden Aufgaben wahr.[273]

Wenn hier einige Kriterien zur Abgrenzung der Bezirks- und Ortschaftsverfassung aufgeführt wurden, sollte damit lediglich eine Richtschnur für die Beurteilung von Gemeindeuntergliederungen gegeben werden. Daß Mischformen möglich sind, wird nicht verkannt. Es sind beispielsweise Lösungen denkbar, die im Rahmen einer Ortschaftsverfassung eine Zuständigkeitsverteilung vorsehen, die der einer Bezirksverfassung vergleichbar ist. Die Erklärung dafür ergibt sich aus den Gemeindeordnungen der Bundesländer , die die nähere Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung weitgehend den Gemeinden überlassen. Umgekehrt kann eine Bezirksverfassung so beschaffen sein, daß sie kaum von einer Ortschaftsverfassung zu unterscheiden ist. [274]

---

273) Nach BAUER S. 140, 141 sollten die Bezirksparlamente nicht so sehr Willensorgane einer örtlichen Gemeinschaft mit der Aufgabe der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten sein, sondern "Vertretungen der Wählerschaft des Bezirks zur Kontrolle und als Gegengewicht der Bürokratie ".

274) Vgl. etwa Art. 60 bayGO.

Teil II

Überblick über das geltende Ortschaftsverfassungsrecht

1. Kapitel

Die ratio legis für die Einführung der Ortschaftsverfassung

I. Der Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform

Der geschichtliche Rückblick hat bereits gezeigt, daß die innere Gliederung des Gemeindegebietes in Form der Ortschaftsverfassung besonders in Zeiten kommunaler Neugliederungen in den Vordergrund rückt. Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß dieses Organisationsmodell mit der seit 1964 laufenden Gemeindegebietsreform in der Bundesrepublik wieder an Aktualität gewonnen hat.[1] Teilweise regelten die Neugliederungsgesetze nicht nur die Eingemeindung und den Zusammenschluß von Gemeinden, sie führten gleichzeitig die Ortschaftsverfassung für die eingegliederten Gebiete ein.[2] Den Erfordernissen der Gebietsreform wurden auch die Gemeindeordnungen angepaßt. Um die Einführung der Ortschaftsverfassung zu fördern, erließen die Bundesländer neue Bestimmungen oder novellierten und ergänzten schon vorhandene Vorschriften über die Einteilung des Gemeindegebietes.[3] Die Gründe für diese gesetzgeberischen Aktivitäten sind bei den mit Gebietsreformen befürchteten nachteiligen Auswirkungen für die eingegliederten Gemeinden und ihre Bürger zu suchen. Es wurde schon darauf hingewiesen,[4] daß durch die Bildung großflächiger und einwohnerstarker Einheitsgemeinden örtliche Gemeinschaften aufgelöst werden, sich die Zahl der aktiv am kommunalen Geschehen beteiligten Bürger verringert und die Gefahr besteht, daß eingemeindete Gebiete verwaltungsmäßig vernachlässigt werden.

---

1) Auf diesen Zusammenhang weisen auch BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 22 f. und PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 112 hin.
2) Vgl. u.a. § 6 des Gesetzes über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 1.7.1964 (ndsGVBl. S. 134); § 11 iVm. den Anlagen des Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26.4.1966 (nwGVBl. S. 271); § 123 des Vierten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 10.1.1969 (rpGVBl. S. 5); § 36 des Zweiten Gesetzes einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gebietsbezirken vom 23.12.1969 (shGVBl. S. 280). Siehe ferner § 133 a der saarländischen Gemeindeordnung idF. des Gesetzes vom 13.12.1973 (saABl. S. 829).
3) Vgl. die Nachweise auf S. 16 in Fußn. 84.
4) Siehe oben S. 6.

II. Die einzelnen Zielvorstellungen

1. Aufrechterhaltung örtlicher Gemeinschaften

Der Auflösung örtlicher Gemeinschaften will man durch ihre Qualifizierung als Ortschaften mit begrenzter Selbständigkeit innerhalb der neuen Verwaltungseinheit begegnen.[5] Auf diese Weise hofft man, die Identität ehemals selbständiger Gemeinwesen zu wahren[6] und den Einwohnern das Gefühl, eine Gemeinschaft zu bilden, zu erhalten.[7] Die Einrichtung von Ortschaften soll somit dem Nachbarschaftsgedanken, der in der gesetzlichen Forderung nach örtlicher Verbundenheit der Einwohner[8] zum Ausdruck kommt, Rechnung tragen.[9] Diese ratio legis der Ortschaftsverfassung wird durch bestimmte Gesetzesformulierungen bestätigt. Nach § 74 I 1 rpGO können die Gemeinden ihr Gebiet in Ortschaften[10] einteilen, "um das örtliche Gemeinschaftsleben zu fördern" und nach § 67 I 1 saGO sollen dabei "die Besonderheiten der engeren örtlichen Gemeinschaft berücksichtigt werden ".[11]

2. Bürgerschaftliche Mitwirkung

Vergegenwärtigt man sich, daß im Verlaufe der kommunalen Gebietsreform die Zahl der Gemeinden in der Bundesrepublik von 24.468 im Jahre 1964[12] auf 14.713 im Jahre 1973[13] zurückgegangen und damit notwendig die Auflösung vieler kommunaler Parlamente verbunden ist, dann läßt sich die Einbuße für die bürgerschaftlich demokratische Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung ermessen. Diese plastisch als "Selbstverwaltungsdefizit" bezeichnete Folge der Einheitsgemeindelösung soll durch die Einrichtung von

---

5) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN , Bd. 1, S. 38 f. (Tz. 78-80). Vgl. dazu noch § 73 III rpGO; § 133 a I 1 saGO.
6) Vgl. die Begründung für die Novellierung der Ortschaftsverfassung in dem Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 70.
7) SCHWARZ, KPBl. 1973, 148; BIEDERBECK, Der Städtetag 1964, 373; ZUHORN-HOPPE S. 124.
8) Vgl. § 7 II bwGO; § 16 I NGO; § 7 HGO; § 5 nwGO; § 12 III saGO; § 5 shGO.
9) KOTTENBERG-REHN, Erl. I 1,2 zu § 13 nwGO.
10) Bezüglich des Begriffs "Ortschaft" sei auf S. 13, Fußn. 61 verwiesen.
11) Vgl. außerdem § 81 S. 1 HGO; § 55 I 1 NGO.
12) Stand vom 30.6.1964; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965, S. 40.
13) Stand vom 1.1.1973; vgl. Der Landkreis 1973, 174 f.

Ortsräten [14] aufgefangen werden.[15] In diesen mit Antrags-, Anhörungsrechten und gegebenenfalls Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Gremien werden den bisher ehrenamtlich Tätigen Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb der neuen Gemeinde angeboten.[16] Vor allem ist daran gedacht, das kommunalpolitische Engagement bisheriger Gemeinderäte nunmehr für die Ortschaften nutzbar zu machen.[17] Diese "Ersatzfunktion" des Ortsrates geht indirekt aus einigen Überleitungsvorschriften hervor. So kann nach § 76 c I 2 bwGO im Falle einer Eingemeindung in der Hauptsatzung festgelegt werden, "daß erstmals nach Einrichtung der Ortschaft die bisherigen Gemeinderäte der eingegliederten Gemeinde die Ortschaftsräte sind." § 19 I 3 NGO läßt im Gebietsänderungsvertrag eine Vereinbarung des Inhalts zu, "daß der Rat einer aufzulösenden Gemeinde für den Rest der Wahlperiode als Ortsrat fortbesteht." Wie sich aus § 2 des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden in Baden-Württemberg [18] ergibt, sind entsprechende Zielvorstellungen auch mit dem Institut des Ortsvorstehers verbunden. Diese Bestimmung ermöglicht es nämlich, bei Neugliederungen dem bisherigen Bürgermeister bis zum Ablauf seiner Amtszeit das Amt des Ortsvorstehers zu übertragen (§ 2 I) und ihn nach Ablauf dieser Zeit erneut zu wählen (§ 2 II).[19]

3. Erleichterung kommunaler Neugliederungen

Unausgesprochen liegt den eben erwähnten Regelungen sicherlich auch der Gedanke zugrunde, den Widerstand der durch die Gebietsreform betroffenen Gemeindevertreter gegen die Neugliederungsvorhaben zu vermindern, indem man ihnen die Position eines Ortsrates oder

---

14) Zwecks Vereinfachung soll hier und im folgenden diese in Niedersachsen (§ 55 a NGO) und im Saarland (§ 67 II saGO) gebräuchliche Bezeichnung für das Kollegialorgan in der Ortschaft verwendet werden. Für die Bezeichnung "Ortsrat" spricht sich auch BURMESTER S. 167 aus.

15) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Begründung der Leitsätze 29-31, in DOKUMENTATION S. 547; GÖB, KPBl. 1967, 875; LAMMERS, KPBl. 1970, 277.

16) KLÜBER, Gemeinderecht, S. 321; KOTTENBERG-REHN, Erl. I 1 zu § 13 nwGO.

17) BALTZER, KPBl. 1972, 265 f.

18) Gesetz vom 28.7.1970 (bwGBl. S. 419).

19) Vgl. zusätzlich § 73 III u. IV 3 rpGO, wo ähnliche Regelungen für den Fall der Umwandlung einer Verbandsgemeinde zu einer verbandsfreien Gemeinde getroffen wurden.

Ortsvorstehers gewissermaßen als Ausgleich für den Verlust ihres bisherigen Amtes in Aussicht stellt. [20] Teilweise sind damit nicht unerhebliche finanzielle Zugeständnisse verbunden. So finden in Baden-Württemberg auf die als Ortsvorsteher weiterverwendeten bisherigen Bürgermeister die Bestimmungen des Beamten- und Besoldungsrechts für Bürgermeister Anwendung.[21] Dies gilt nicht etwa nur bis zum Ablauf ihrer regulären Amtszeit, [22] sondern auch für eine Wiederwahl zum Ortsvorsteher. [23]

Mit diesen Erwägungen in unmittelbarem Zusammenhang steht die Funktion der Ortschaftsverfassung, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern. Diese Zweckbestimmung der Ortschaftsverfassung wurde besonders in den amtlichen Begründungen für eine Novellierung des Ortschaftsverfassungsrechts herausgestellt. [24] Von Bedeutung war diese Funktion aber nur in der Anfangsphase der kommunalen Gebietsreform.[25]

4. Bürgernahe Verwaltung

Gegen eine Einheitsgemeindelösung hat man vielfach vorgebracht, daß sie zur Schließung örtlicher Gemeindeverwaltungen führe und damit gerade für die Bevölkerung in ländlichen Räumen Nachteile mit sich bringe. Diese hätte nämlich bisher ihre Gemeindeverwaltung schnell und nahezu jederzeit mit Wünschen, Anträgen und Problemen erreichen können. Jetzt sei man aber genötigt, weite Wege zur zen-

---

20) Diese Ausgleichsfunktion klingt in der Begründung der Regierungsvorlage zur Neufassung der §§ 55 ff. NGO an (LT-Ds. 7/125 S. 24 Ziff. 2.19.3).

21) § 2 III des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.7.1970 (bwGBl. S. 419).

22) Vgl. als Beispiel für eine solche Regelung § 73 IV 3 rpGO, wonach die Ortsvorsteher bis zum Ablauf ihrer Amtszeit die ihnen bisher als Bürgermeister gewährte Aufwandsentschädigung erhalten.

23) § 2 III des o.a. Gesetzes verweist ausdrücklich auf Abs. 1 und Abs. 2. KUNZE-SCHMID, Erl. I 4 zu § 76 e bwGO.

24) Begründung zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, LT-Ds. 7/125, S. 22 (Ziff. 2. 19); Begründung zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden in Baden-Württemberg, LT-Ds. 5/1810 S. 5; Begründung zum Entwurf des 1. Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern (zitiert nach GRÖBNER, Der Städtebund 1971, 256); Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 93 (zu § 73 GemO).

25) KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 151.

tralen Verwaltung zurückzulegen, wobei die Einhaltung bestimmter Sprechzeiten noch erschwerend hinzukäme.[26] In Niedersachsen hat der Gesetzgeber diesen Bedenken durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung Rechnung getragen. Nach § 55 b I 4 NGO hat der Ortsvorsteher "im Interesse einer bürgernahen Verwaltung Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung zu erfüllen". Verwaltungsgeschäfte können auch den Ortsvorstehern in Rheinland-Pfalz und im Saarland übertragen werden.[27] In anderen Gemeindeordnungen wird auf die Möglichkeit, Außenstellen der Gemeindeverwaltung einzurichten, hingewiesen.[28]

5. Berücksichtigung der Belange eingegliederter Gemeinden

Weiter galt es, die Sorge der Bürger auszuräumen, die eingegliederte Gemeinde könnte, soweit sie nicht das Zentrum der neuen Verwaltungseinheit bilde, als Randbezirk vernachlässigt werden.[29] Die Wahrnehmung örtlicher Interessen ist deshalb in den Gesetzen besonders herausgestellt. Nach § 2 der schleswig-holsteinischen Landesverordnung über Ortsbeiräte [30] ist es Aufgabe des Ortsbeirates, "zu überwachen, daß die Stadt das Gebiet der eingegliederten Gemeinde ... so fördert, daß die weitere Entwicklung dieses Gebietes gewährleistet bleibt." Ähnlich bestimmt die niedersächsische Gemeindeordnung, daß der Ortsrat "berufen" ist, "die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung innerhalb der Gemeinde hinzuwirken" (§ 55a I 1 NGO). Besteht anstelle des Ortsrates nur ein Ortsvorsteher, so hat dieser "die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde zur Geltung zu bringen" (§ 55 b I 4 NGO). Vergleichbare Vorschriften sind ferner im neuen rheinland-pfälzischen und saarländischen Ortschaftsverfassungsrecht zu finden.[31]

6. Begrenzte ortschaftliche Selbständigkeit

Die Wahrung der Ortschaftsinteressen ist auf zweierlei Wegen mög-

---

26) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 95); WAGENER, AfK 1969, 256; WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473.
27) § 76 II 2,3 rpGO; § 71 a IV saGO.
28) § 76 b IV bwGO; § 81 S. 5 HGO; § 13 II 1 nwGO.
29) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 38 (Tz. 78); GUTACHTEN HESSEN S. 23 (Tz. 4.6.2); Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen, LT-Ds. 7/547 S. 8 ; WAGENER, AfK 64, 256.
30) Verordnung vom 6.2.1970 (shGVBl. S. 39) idF. vom 19.9.1973 (shGVBl. S. 326).
31) §§ 75 I, 76 II rpGO; § 71 a III 1 saGO.

lich. Der Gesetzgeber kann einmal den Ortschaftsinstitutionen in Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, Beratungsrechte einräumen. Das ist in den Gemeindeordnungen fast ausnahmslos geschehen.[32] Problematischer ist die zweite Möglichkeit, den Ortschaften selbständige Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, wenn man bedenkt, daß der Vorzug der Einheitsgemeindelösung gerade in der einheitlichen Planung, Willensbildung und Ausführung gemeindlicher Aufgaben liegt. Ein neben dem Gemeinderat mit Entscheidungsvollmachten ausgestatteter Ortsrat könnte bindende Beschlüsse ohne Rücksicht auf die übergeordneten Belange der gesamten Gemeinde fassen und zum Instrument separatistischer Bestrebungen werden.[33] Damit würde die Ortschaftsverfassung nicht - wie vom Gesetzgeber beabsichtigt - zur Integration eingemeindeter Gebiete beitragen, sondern der Desintegration Vorschub leisten.[34] Andererseits ist zu berücksichtigen, daß das Ziel, "die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung zu fördern" (§ 81 S. 1 HGO), schwerlich ohne das Zugeständnis weisungsfreier Entscheidungsbefugnis erreicht werden kann.[35] Ohne ein gewisses Maß an Dezentralisation im Verhältnis zwischen der Gemeinde und ihren Ortschaften wird sich kaum Interesse an kommunalpolitischer Mitarbeit bilden. Aus der Sicht des Bürgers ist ein Amt, welches nur Anhörungs- und Vorschlagsrechte mit sich bringt, nicht aber die Übernahme eigener Verantwortung durch selbstständige Entscheidungsbefugnisse, wenig attraktiv.[36]

Das Problem besteht für den Gesetzgeber folglich darin, die bürgerschaftliche Mitwirkung in den Ortschaften zu erhalten, ohne den durch die Neugliederung gewonnenen Vorzug einheitlicher Verwaltung des Gemeindegebiets aufzugeben. Die sich hiermit ergebende Schranke für die Selbständigkeit der Ortschaften wird in den §§ 82 III 1 HGO, 70 III saGO deutlich. Nach diesen Vorschriften kann die Gemeindevertretung dem Ortsrat Aufgaben zur selbständigen Entscheidung

---

32) § 76 d I bwGO; Art. 78 II bayGO; § 82 II HGO; § 55 a I NGO; § 75 I, III rpGO; § 70 I saGO. In § 13 nwGO ist die Beratungsfunktion nicht ausdrücklich erwähnt, sie wird als selbstverständlich vorausgesetzt; vgl. KOCH S. 59.

33) Auf diese Gefahr weisen insbesondere BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26 und LEIDINGER, KPBl. 1972, 194 hin.

34) Solche Befürchtungen haben bei den parlamentarischen Beratungen anläßlich der Neufassung des § 13 nwGO eine große Rolle gespielt. Vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 361 ff. mit Nachweisen. - Siehe auch Eildienst LKT 1966,182.

35) BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26; KOCH S. 55; LEIDINGER, KPBl. 1972, 194.

36) GALETTE, Kommunalwirtschaft 1967, 484.

übertragen, "wenn dadurch die Einheit der Verwaltung der Gemeinde nicht gefährdet wird". Positiv formuliert, sollen den Ortschaften die Aufgaben verbleiben, die sie schon bisher eigenverantwortlich geregelt haben und die in ihrer Bedeutung auf das Gebiet der Ortschaft beschränkt sind. [37] Auf diese Weise hofft man, "das Interesse des Bürgers und seine tätige Teilnahme an den Belangen des engeren Lebensbereiches zu erhalten und dem Prozeß der Entfremdung, der eine nachteilige Folge der Vergrößerung der Gemeinden sein kann, entgegenzuwirken". [38]

III. Die Problematik der Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung

Die Frage der Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten zeigt, daß Ziel und Grenze der Ortschaftsverfassung nicht sehr weit auseinanderliegen. Die Ortschaftsverfassung soll einerseits eingegliederten Gemeinden trotz Verlustes ihrer korporativen Selbstständigkeit ein gewisses Maß an Eigenständigkeit garantieren, andererseits darf dieses Eigenleben aber nicht so weit gehen, daß das erstrebte Zusammenwachsen zu einer leistungsfähigen Selbstverwaltungseinheit behindert wird. [39]

Daß es sich nicht um rein theoretische Überlegungen handelt, beweist ein Blick in die Geschichte der Ortschaftsverfassung. Nach § 63 der sächsischen Gemeindeordnung von 1923 [40] konnten in größeren Gemeinden Sonderausschüsse mit örtlich begrenzter Zuständigkeit eingerichtet werden, um "die besonderen Belange der einzelnen Ortsteile wahrzunehmen". Auf Grund dieser Ermächtigung erließ die Stadt Dresden 1928 eine Ortsgesetz, das derartige Ausschüsse für sechs Stadtteile vorsah. [41] Man wies diesen örtlichen Ausschüssen zwar in erster Linie beratende Funktionen zu. Nach dem Ortsgesetz konnten aber auch Aufgaben "zur endgültigen Entschließung" übertragen werden. Jedenfalls verstanden es die Ausschüsse ihre Befugnisse so auszudehnen, daß sie sich nach

---

37) GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Begr. der Leitsätze 29-31, in DOKUMENTATION S. 548; GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36; Begründung zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden in Baden-Württemberg, LT-Ds. 7/1810 S. 5; KLÜBER, Kommunalwirtschaft 1968, 401; W. WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473 f.

38) Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 70.

39) Vgl. v. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 61; SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 284.

40) Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1.8.1923 (sächs. GBl. S. 373).

41) Vgl. auch zum folgenden BAUER S. 108.

und nach zu örtlichen Selbstverwaltungskörpern entwickelten. Diese Bestrebungen veranlaßten den Rat der Stadt, die Ausschüsse schon 1932 wieder aufzulösen.[42]

2. Kapitel

Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der gesetzlichen Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung

Schon bei oberflächlicher Betrachtung der einzelnen landesgesetzlichen Bestimmungen über die Ortschaftsverfassung fällt auf, daß trotz im wesentlichen übereinstimmender Zielvorstellungen keine einheitliche gesetzliche Konzeption anzutreffen ist.[43] Charakteristisch für diesen Rechtszustand ist die bereits erwähnte[44] Vielfalt der für die Ortschaftsvertretung gewählten Bezeichnungen.[45] Neben diesen äußerlichen sind vor allem organisationsrechtliche Unterschiede festzustellen, die die Ortschaftsinstitutionen Ortsrat und Ortsvorsteher betreffen. Sie sind weniger auf die verschiedenen Gemeindeverfassungstypen unseres Kommunalrechts[46] zurückzuführen als auf die auseinandergehenden Meinungen zu der Frage, wie Integration und Eigenständigkeit der Ortschaften erreicht werden können.

---

42) SUREN-GOETZ S. 65.

43) Vgl. BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 22. Die tabellarische Übersicht (S. 24, 25) ist allerdings a. Gr. der Gesetzesänderungen in den letzten Jahren teilweise überholt.

44) Siehe oben S. 14.

45) KOCH S. 57, Fn. 94 bemerkt dazu, daß es den Anschein hat, "als sei man bemüht gewesen, unterschiedliche Bezeichnungen zu finden ". Auch BURMESTER S. 167 und MÜLLER S. 49 ff. beklagen die unterschiedliche Terminologie. MÜLLER (S. 49 ff.) widmet der Suche nach einer richtigen Bezeichnung sogar einen besonderen Abschnitt. Sein Vorschlag, diese Gremien einheitlich "Bürgerbeirat" zu nennen (S. 54), läßt aber den für die Ortschaftsverfassung wichtigen örtlichen Bezug vermissen. MÜLLER S. 54 (in Fn. 1) verkennt diesen Nachteil nicht, er meint jedoch, darauf verzichten zu können, weil "im praktischen Kommunalleben sowieso der in aller Regel für den jeweiligen Stadtbezirk vorhandene Name angehängt werden wird, schon zur Unterscheidung von den Bürgerbeiräten in den übrigen Stadtbezirken ". Eine Verwechslungsgefahr mit fachlich orientierten Beiräten ist dennoch nicht ganz ausgeschlossen. Das "Problem" einer angemessenen Bezeichnung soll hier aber nicht weiter vertieft werden, da kaum Aussicht besteht, daß die Landesgesetzgeber die Gemeindeordnungen im Interesse einer (wünschenswerten) einheitlichen Bezeichnung für die Ortschaftsvertretungen ändern werden.

46) Vgl. dazu beispielsweise GÖNNENWEIN S. 307 ff.; PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 195 ff.

I. Die Einführung der Ortschaftsverfassung

Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von Ortschaften mit Ortsräten und Ortsvorstehern enthalten die Gemeindeordnungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.[47] In Schleswig-Holstein besteht mit der Landesverordnung über Ortsbeiräte[48] bislang nur eine vorläufige Regelung dieser Materie.[49]

1. Voraussetzungen für die Bildung von Ortschaften

Die Bildung von Ortschaften ist im Gegensatz zur Bezirkseinteilung[50] nicht von einer bestimmten Gemeindegröße abhängig. Dafür spielt die Gemeindestruktur eine nicht unerhebliche Rolle.

Nach § 76 a bwGO kann die Ortschaftsverfassung in "Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken" eingeführt werden. Diese Voraussetzung wird bei großflächigen Gemeinden mit auseinanderliegenden Siedlungskernen, wie sie insbesondere bei der Neugliederung in ländlichen Räumen entstehen, regelmäßig erfüllt sein. Bei Gemeinden mit geschlossener Siedlungsstruktur scheidet jedenfalls in Baden-Württemberg eine Ortschaftseinteilung aus.

Nicht das formale Erfordernis räumlich getrennter Wohnbezirke, sondern die nachbarschaftliche Verbundenheit rücken die Gemeindeordnungen Hessens und Niedersachsens in den Vordergrund. In Anlehnung an eine entsprechende Formulierung in § 42 des Einführungs-

---

47) §§ 76a-g bwGO; Art. 78 bayGO; §§ 81,82 HGO; §§ 55-55c NGO; §§ 67-71a saGO; § 13 nwGO; §§ 74-77 rpGO.

48) vom 6.2.1970 (shGVBl. S. 39). Im folgenden zitiert shLVO.

49) Vgl. § 36 I, III 2 des 2. Gesetzes einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 23.12.1969 (shGVBl. S. 280), wonach "bis zu einer allgemeinen gesetzlichen Regelung über die Einrichtung von Ortsbeiräten in kreisfreien Städten" vorläufig Ortsbeiräte nach näherer Maßgabe einer vom Innenminister zu erlassenden Verordnung gebildet werden. Die Sonderregelung für die Großgemeinden des Kreises Ostholstein - vgl. § 9 der Durchführungsverordnung zur Amtsordnung v. 18.6.1966 (shGVBl. S. 128) - soll hier zunächst außer Betracht bleiben. Sie wird in Teil III dieser Arbeit besprochen.

50) Vgl. § 71 b saGO; § 75 I bwGO (aber Abs. 3!); Art. 60 I bayGO. Im Schrifttum zu Art. 60 bayGO wird teilweise die Meinung vertreten, daß es auch Städten unter 100.000 Einwohnern nicht verwehrt ist, Bezirke mit Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen zu schaffen. Vgl. HELMREICH-WIDTMANN, 9. Aufl., Erl. zu Art. 60 bayGO; ZIER S. 83, 84. Im Hinblick auf den einschlägigen Titel des 4. Abschnitts "Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern" spricht aber einiges für die gegenteilige Auffassung von MASSON-SAMPER, Erl. 1 zu Art. 60 bayGO.

gesetzes zur kommunalen Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes von 1929 [51] kann die Ortschaftsverfassung nach § 81 S. 1 HGO "für Ortsteile, die eine engere örtliche Gemeinschaft darstellen", vorgesehen werden. Die Existenz engerer Gemeinschaften innerhalb der Gemeinde bildet auch die Grundlage für die Ortschaftseinteilung in Niedersachsen. Allerdings hat der Gesetzgeber auf das Attribut "örtlich" verzichtet. [52]

Das Kriterium der engeren (örtlichen) Gemeinschaft wird bei intensiven Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Gemeinde nicht immer einfach festzustellen sein. Diese Schwierigkeiten umgeht die bayerische Regelung, die allein darauf abstellt, ob es sich um ehemalige Ortschaften [53] handelt oder um Gemeindeteile, die bei Inkrafttreten der Gemeindeordnung [54] noch selbständige Gemeinden waren (Art. 78 I 1 bayGO). Auch nach § 1 der schleswig-holsteinischen Landesverordnung über Ortsbeiräte [55] kommt die Einführung der Ortschaftsverfassung nur für bestimmte eingegliederte Gemeinden und Gemeindeteile in Frage. [56]

Andere Einteilungskriterien haben die Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen und im Saarland gewählt. Nach § 13 I 2 nwGO "sollen" bei der Ortschaftsbildung "die Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung und die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse sowie die geschichtlichen Zusammenhänge berücksichtigt werden", während nach § 67 I 2 saGO "im Rahmen der Gemeindeentwicklung die Besonderheiten der engeren örtlichen Gemeinschaft" beachtet werden sollen. [57] Aufschlußreich im Hinblick auf die ratio legis der Ortschaftsverfassung ist hier die Einbeziehung der Gemeindeentwicklung

---

51) Siehe oben S. 31.
52) Vgl. § 55 I 1 NGO; "Ortschaften sind Teile einer Gemeinde, die eine engere Gemeinschaft bilden ..."
53) Siehe oben S. 29. Nicht alle ehemaligen Ortschaften sind gemeint, sondern nach Art. 78 I 1 bayGO nur diejenigen, deren Vermögen nach Art. 79 bayGO als Sondervermögen verwaltet wird. Vgl. HÖLZL, Anm. 1 und 2 zu Art. 66 bayGO.
54) Die bayerische Gemeindeordnung ist am 18.1.1952 in Kraft getreten (Art. 121 I bayGO).
55) vom 6.2.1970 (shGVBl. S. 39).
56) Die betreffenden Gemeinden und Gemeindeteile sind in § 1 shLVO im einzelnen aufgeführt.
57) Vgl. aber § 133 a saGO, wonach die durch das Neugliederungsgesetz vom 19.12.1973 (saABl. S. 852) zusammengeschlossenen bisherigen Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern Ortschaften der neuen Einheitsgemeinden sind.

bei der Ortschaftsbildung.[58] Ginge es lediglich darum, die Eigenart und Eigenständigkeit der Ortschaften zu erhalten, wie es mit der Berücksichtigung der "geschichtlichen Zusammenhänge" und der "engeren örtlichen Gemeinschaften" intendiert ist, so bestünde die Gefahr einer isolierten Entwicklung der Ortschaft innerhalb der Gemeinde. Mit der Ortschaftsverfassung soll aber keine Festigung bestehender Verhältnisse, sondern die Integration aller Ortsteile im Interesse einer leistungsfähigen Selbstverwaltungseinheit erreicht werden.[59] So kann beispielsweise das Entstehen neuer Siedlungszentren eine Korrektur der Ortschaftsgrenzen oder die Vereinigung zweier Ortschaften zu einer erfordern. Genauso wie auf der Gemeindeebene von Zeit zu Zeit eine Anpassung an veränderte Verhältnisse unabdingbar ist, darf auch eine Reform der darunterliegenden Ortschaftsebene nicht von vornherein ausgeschlossen sein.

In Rheinland-Pfalz hat man, um mehrere kleinere Ortsteile zu einer Ortschaft zusammenfassen zu können, bewußt auf das Merkmal der engeren örtlichen Gemeinschaft verzichtet.[60] Da die Ortschaftseinteilung aber gemäß § 74 I 1 rpGO erfolgt, "um das örtliche Gemeinschaftsleben zu fördern", sind einer schematischen Gebietsaufgliederung ebenfalls Grenzen gesetzt.

Die Notwendigkeit, mehrere ehemalige Gemeinden zu einer Ortschaft zusammenzuschließen oder sie einer benachbarten Ortschaft anzugliedern, ergibt sich insbesondere dann, wenn die ehemaligen Gemeinden eine gesetzlich festgelegte Mindesteinwohnerzahl für Ortschaften nicht erreichen.[61] Nach § 67 I 3 saGO "muß" eine Ortschaft mehr als 200 Einwohner haben.[62] Mehr als 300[63] bzw. mindestens 400 Einwohner[64] werden in Rheinland-Pfalz und Nieder-

---

58) In der ursprünglichen Fassung des § 13 nwGO war dieses Kriterium noch nicht enthalten. Es wurde erst durch das Änderungsgesetz vom 16.7.1969 (nwGVBl. S. 514) eingefügt. Vgl. RAUBALL S. 42.
59) Vgl. v. LOEBELL, Erl. 3 zu § 13 nwGO.
60) Vgl. die Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 93 (zu § 74 GemO).
61) Vgl. § 133a II saGO.
62) Vgl. dazu GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 81), das grundsätzlich 400 Einwohner pro Ortschaft empfiehlt, in Ausnahmefällen aber auch mindestens 200 Einwohner ausreichen läßt. Nach dem GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37 "sollte" eine Ortschaft sogar "in der Regel nicht weniger als 500 Einwohner haben."
63) Vgl. § 74 III 1 rpGO.
64) § 55 I 3 NGO.

sachsen für Ortschaften mit Ortsrat verlangt, [65] während die übrigen Bundesländer in dieser Beziehung keine Regelung getroffen haben. Der niedersächsische Gesetzgeber ist sogar noch einen Schritt weiter gegangen, indem er die Zahl der in einer Gemeinde zulässigen Ortschaften auf 10 begrenzt hat.[66] Sinn dieser ganzen Beschränkungen ist es, "die kommunalpolitische Arbeit und den Verwaltungsvollzug ... nicht mit allzu weitgehenden Kooperationspflichten zu belasten". [67]

Im Vergleich mit der rheinland-pfälzischen Regelung ist eine weitere Besonderheit des niedersächsischen Ortschaftsrechts erwähnenswert. "Um eine Dreistufigkeit der Ortsebene zu vermeiden",[68] dürfen gemäß § 55 I NGO Gemeinden, die einer Samtgemeinde angehören, keine Ortschaften errichten. In Rheinland-Pfalz, das mit den Verbandsgemeinden eine ähnliche Organisationsform wie die niedersächsischen Samtgemeinden kennt, [69] gibt es keine vergleichbare Vorschrift, so daß auch die in Verbandsgemeinden zusammengeschlossenen Ortsgemeinden bei Bedarf Ortschaften bilden können.[70]

Den größten Beschränkungen unterliegt die Einführung der Ortschaftsverfassung in Bayern. [71] Für die ehemals selbständigen Gemeinden[72] ist die Wahl eines "Ortssprechers" [73] nämlich schon dann ausge-

---

65) Für Ortschaften mit Ortsvorsteher (Einmannsystem) gelten diese Beschränkungen nicht! Vgl. § 74 III rpGO; Ziff. 4.5 des RdErl. d. MdI. v. 7.2.1972 (ndsMBl. S. 244).
Vgl. zusätzlich GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 96).

66) Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift.

67) Begründung des Entwurfs eines 2. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2. 19.1).

68) So die Begründung der Regierungsvorlage aaO., LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.1).

69) Siehe oben S. 9 ff.

70) Zu diesem Ergebnis muß man jedenfalls auf Grund des Wortlauts von § 74 I 1 rpGO gelangen, wonach "Gemeinden" (nicht etwa "verbandsfreie Gemeinden") ermächtigt werden, ihr Gebiet in Ortschaften einzuteilen. Die Ortsgemeinden sind auch Gemeinden im Rechtssinne, wie oben S. 9 ff. festgestellt wurde. Vgl. noch § 74 IV rpGO, der verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden hinsichtlich der Ortschaften ("Ortsbezirke") rechtlich gleichbehandelt.

71) Vgl. zunächst oben S. 36.

72) D. h. die Gemeinden, die nach Inkrafttreten der bayGO am 18.1.1952 ihre rechtliche Selbständigkeit verloren haben (Art. 78 I 1 iVm Art. 121 I bayGO).

73) Der Ortssprecher ist mit dem Ortsvorsteher nach nordrhein-westfälischem und niedersächsischem Recht (§§ 55 b NGO, 13 IV nwGO) vergleichbar.

schlossen, wenn diese im Gemeinderat vertreten sind oder ein "Bezirksausschuß" [74] für den betreffenden Gemeindeteil besteht (Art. 78 I 1, III bayGO). Offensichtlich hält der Gesetzgeber in diesen beiden Fällen die Interessen ehemaliger Gemeinden für ausreichend gewahrt.

2. Form der Einführung

Die Einführung der Ortschaftsverfassung ist in den Gemeindeordnungen fast durchweg in "Kann-Vorschriften" geregelt [75] und steht damit bei Vorliegen der unter 1.) genannten Voraussetzungen im Ermessen der Gemeinde. [76] In Bayern ist die Bestellung des Ortssprechers von einer Bürgerinitiative abhängig. Auf Antrag eines Drittels der in einer ehemaligen Ortschaft oder früher selbständigen Gemeinde ansässigen Bürger "hat" der erste Bürgermeister nach Art. 78 I 1 bayGO "eine Ortsversammlung einzuberufen", deren alleinige Aufgabe die Wahl des Ortssprechers ist.

Die Einrichtung und Abgrenzung der Ortschaften [77] ist - abgesehen von der bayerischen Regelung - der Hauptsatzung [78] der Gemeinde vorbehalten. [79] Da der Erlaß von Satzungen zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretung gehört, [80] liegt demnach die

---

74) Zum bayerischen Bezirksausschuß siehe oben S. 36.

75) Vgl. § 76 a S. 1 bwGO; § 81 S. 1 HGO; § 13 I 1, II 1 nwGO; § 74 I 1 rpGO; § 67 I 1 saGO. Gesetzestechnisch nicht als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist die niedersächsische Regelung. Aus der Legaldefinition der Ortschaft in § 55 I 1 NGO ("Ortschaften sind Teile einer Gemeinde, ... für die die Hauptsatzung bestimmt, daß Ortsräte gewählt oder Ortsvorsteher bestellt werden.") ergibt sich aber, daß die Errichtung von Ortschaften im Ermessen der Gemeinde steht.

76) Vgl. aber die Ausnahme in § 133 a I 1 saGO. Eine Rechtspflicht besteht auch nach § 1 shLVO für die dort im einzelnen aufgeführten Städte.

77) Der Begriff "Ortschaft" wird hier im organisatorischen Sinne verstanden (vgl. oben S. 13). Daher kann die zu § 13 I nwGO aufgetretene Streitfrage, ob die bloße räumliche Aufgliederung der Gemeinde in "Bezirke" (Ortschaften) - ohne die Einrichtung von "Bezirksausschüssen" oder "Ortsvorstehern" - der Form der Hauptsatzung bedarf, dahingestellt bleiben. Vgl. zu dieser Problematik insbesondere RAUBALL S. 40, 41.

78) Nach der saarländischen Gemeindeordnung gibt es keine Hauptsatzung, daher erfolgt die Ortschaftseinteilung nach § 67 I 1 saGO "durch Satzung".

79) § 76 b I bwGO; § 81 S. 2 HGO; § 55 I 1 NGO; § 13 II 2 nwGO; § 74 I 2 rpGO; § 67 I 1 saGO (siehe Fn. 78).

80) Vgl. §§ 39 II Ziff. 3, 44 II 3 bwGO; § 51 Ziff. 6 HGO; § 40 I Ziff. 4 NGO; § 28 I Buchst. g nwGO; 32 II Ziff. 1 rpGO; § 33 Ziff. 12 saGO.

Entscheidung, ob und gegebenenfalls für welche Teile des Gemeindegebiets die Ortschaftsverfassung eingeführt wird, grundsätzlich [81] im Ermessen dieses Gemeindeorgans.[82]

Im Zuge kommunaler Neugliederungen werden zwischen den beteiligten Gemeinden häufig schon im Gebietsänderungsvertrag Vereinbarungen über die Bildung von Ortschaften in der neuen Einheitsgemeinde getroffen.[83] Gegen die Zulässigkeit solcher Vereinbarungen bestehen keine Bedenken.[84] In § 19 I 1 NGO wird sogar ausdrücklich auf diese Möglichkeit verwiesen.[85] Fraglich ist nur, ob in diesen Fällen die zusätzliche Aufnahme dieser Regelungen in die Hauptsatzung notwendig ist. Eine klare Aussage enthält insoweit nur die hessische Gemeindeordnung. Nach § 81 S. 4 HGO genügt für die erstmalige Einrichtung eines "Ortsbeirats" im Zuge eines Gemeindezusammenschlusses oder einer -eingliederung eine Vereinbarung im Grenzänderungsvertrag. In den anderen Gemeindeordnungen fehlen entsprechende Vorschriften. Aus verschiedenen Bestimmungen, die die Aufhebung oder Änderung vertraglich vereinbarter Ortschaftsverfassungen betreffen,[86] läßt sich jedoch der Schluß ziehen, daß die einschlägigen Vertragsteile in die Hauptsatzung aufgenommen werden müssen.[87] In diesen sog. Revisionsklauseln[88] ist nämlich vorgesehen, daß die Aufhebung oder Änderung der Ortschaftseinteilung

---

81) Zu den Ausnahmen vgl. die folgenden Ausführungen.
82) In Rheinland-Pfalz und im Saarland wird die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates für die Bildung von Ortschaften noch besonders hervorgehoben (vgl. § 32 II Ziff. 5 rpGO; § 33 Ziff. 7 saGO). Vgl. ferner § 81 S. 1 HGO.
83) Vgl. v. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60.
84) Vgl. KLÜBER, DÖV 1973, 330; GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37; BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26.
85) Vgl. ferner § 76 g S. 1 bwGO; § 13 V 1 nwGO.
86) Insbesondere § 76 g bwGO; § 55 c NGO; § 13 V nwGO.
87) Für Nordrhein-Westfalen a. A. (ohne Begründung) KÖRNER, Erl. 1 zu § 13 nwGO; ungenau die VerwVO Nr. 1 zu § 13 nwGO (... "sollten in die Hauptsatzung übernommen werden.") Wie hier allerdings ohne nähere Begründung LOEBELL, Erl. 4 zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN, Erl. II 1 zu § 13 nwGO. Für Baden-Württemberg und Niedersachsen vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. I 2 zu § 76 b bwGO; Ziff. 4.1 des RdErl. d. ndsMdI. vom 7.2.1972 (ndsMBl. S. 244).
88) Vgl. die Gesetzesüberschrift zu § 55 c NGO.

"durch Änderung der Hauptsatzung" zu erfolgen hat. [89] Von einer "Änderung" der Hauptsatzung kann aber sinnvollerweise nur dann gesprochen werden, wenn es bereits entsprechende Vorschriften in der Hauptsatzung gibt.

Kommt eine Einigung über die Einführung der Ortschaftsverfassung im Gebietsänderungsvertrag nicht zustande, kann diese Frage auch in den Bestimmungen der Aufsichtsbehörde über die Gebietsänderung [90] oder im Neugliederungsgesetz selbst geregelt werden.[91] Während die Gemeindevertretung beim Abschluß des Gebietsänderungsvertrages noch einen gewissen Verhandlungsspielraum hat, ist die Ortschaftseinteilung in den beiden letztgenannten Fällen dem Ermessen der Gemeindevertretung entzogen.[92]

II. Die Verwaltung der Ortschaften

Wenn im folgenden die Verwaltung der Ortschaften behandelt wird, muß man sich vergegenwärtigen, daß die Ortschaft keine Gemeinde oder gemeindeähnliche Körperschaft innerhalb der Gemeinde ist [93] und ihre Verwaltung daher integrierter Teil der Verwaltung der Einheitsgemeinde ist. [94] Für die in der Ortschaft eingerichteten Ortsräte und Ortsvorsteher ergibt sich daraus, daß sie jedenfalls keine Organe der Ortschaft sein können.[95] Inwieweit sie als Organe der Gemeinde zu qualifizieren sind, soll im Anschluß an die Beschreibung ihrer Funktion innerhalb der gemeindlichen Organisation geprüft werden. [96]

---

89) So § 76 g S. 1 bwGO; ähnlich § 55 c S. 1 NGO und § 13 V 1 nwGO.
90) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60. Vgl. auch die schon erwähnten §§ 55c S. 1 NGO und 13 V 1 nwGO.
91) Vgl. oben S. 47 Fn.2.
92) Kritisch gegenüber einer Oktroyierung der Ortschaftsverfassung BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26 und LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60, der allerdings in Einzelfällen die Einführung der Ortschaftsverfassung durch Gesetz "im wohlverstandenen Interesse der von der Neugliederung betroffenen Gemeinden und ihrer Bürger" für notwendig hält.
93) Einhellige Meinung. Siehe oben S. 13 ff.
94) z. B. RAUBALL S. 29 ff.; KRÄMER S. 19,20.
95) Vgl. KRÄMER S. 20; MÜLLER S. 123. Ferner GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 84: "Ortsteile mit Ortsratsverfassung sind Einrichtungen der Gemeinde"...); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38 (Der Ortsrat "handelt für die Gemeinde, wenn seine Entscheidungen sich auch nur auf den Bezirk der Ortschaft auswirken.").
96) Vgl. S. 80 ff.

1. Ortschaften mit Ortsrat

Dem Ziel der Ortschaftsverfassung, die bürgerschaftliche Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung zu erhalten, [97] wird am ehesten durch die Bildung von Ortsräten in den Ortschaften entsprochen. Solche Gremien sind - mit den unterschiedlichsten Bezeichnungen - in den meisten Bundesländern vorgesehen. In Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gibt es sie unter der Bezeichnung "Ortsbeirat" [98], in Baden-Württemberg heißen sie "Ortschaftsrat" [99], in Nordrhein-Westfalen "Bezirksausschuß" [100], im Saarland sowie in Niedersachsen werden sie "Ortsrat" [101] genannt. [102]

a) Bestellung des Ortsrates

Die Art der Bestellung des Ortsrates ist nicht einheitlich geregelt. Unmittelbar, d. h. durch die in der Ortschaft wohnenden Bürger, wird der Ortsrat in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen gewählt. [103] Dieser Wahlmodus betont die Eigenständigkeit der Ortschaft im Gemeindegefüge am stärksten. [104] Der Ortsrat entspricht in seiner Zusammensetzung den politischen Verhältnissen in der Ortschaft. Dieser Faktor und die Tatsache, daß die Ortschaftsbürger selbst entscheiden können, wer ihre Belange gegenüber den zentralen Gemeindeorganen vertritt, gewährleisten, daß der Ortsrat als echte Repräsentation der Ortschaft empfunden wird. [105] Zugleich verschafft die unmittelbare Wahl den einzelnen Ortsräten die größtmögliche Legitimation, für die Ortschaftsinteressen innerhalb der Einheitsgemeinde einzutreten. [106]

---

97) Dazu oben S. 48 f.
98) §§ 81, 82 HGO; §§ 74 II, 75 rpGO; §§ 1 ff. shLVO.
99) §§ 76 b II, 76 c bwGO.
100) § 13 II 1 nwGO.
101) §§ 67 II, 68 ff. saGO; §§ 55 I, 55 a NGO.
102) Der "Bezirksausschuß" nach Art. 60 bayGO und der "Bezirksbeirat" nach § 76 bwGO werden hier nicht mitbehandelt, da sie nicht der Ortschaftsverfassung zugeordnet werden können (vgl. oben S. 35, 36).
103) Vgl. § 76 c I 1 bwGO; § 82 I 1 HGO; § 55 a II 1 NGO.
104) Vgl. KOCH S. 57.
105) Auf den psychologischen Vorteil genauer Repräsentation weisen auch BURMESTER S. 168 und SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 285 hin.
106) Vgl. KRÄMER S. 111; RAUBALL S. 74 (in Fn. 66).

Die Eigenständigkeit der Ortschaften darf sich aber nach der Zweckbestimmung der Ortschaftsverfassung nicht nachteilig auf die Entwicklung der ganzen Gemeinde auswirken. [107] Die Gefahr gegensätzlicher Bestrebungen besteht vor allem dann, wenn die politischen Kräfteverhältnisse in der Gemeindevertretung und im Ortsrat divergieren. Diese Folge ist gerade bei einer unmittelbaren Wahl nicht auszuschließen. [108] Danach ist es nämlich nicht nur möglich, daß im Ortsrat eine andere politische Gruppierung als im Gemeinderat die Mehrheit der Mitglieder stellt. Es können sogar Parteien, die in der Gemeindevertretung keine Sitze erwerben konnten, Sitz und Stimme im Ortsrat erhalten. Damit kann die unmittelbare Wahl ein politisches Eigenleben der Ortschaft begünstigen, das bei neu gebildeten Gemeinden der Integration der Ortschaften zuwiderlaufen könnte. [109]

Einer Sonderentwicklung der Ortschaft sind Grenzen gesetzt, wenn der Ortsrat nicht von den Bewohnern der Ortschaft, sondern von der Gemeindevertretung gewählt wird. Für diesen Wahlmodus hat man sich vor allem in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz entschieden. [110] Trotz des einheitlichen Ausgangspunktes bestehen aber in der Einzelausgestaltung erhebliche Unterschiede, die sich auf die Stellung der Ortschaft innerhalb der Gemeinde auswirken.

Der Gefahr von Interessenkonflikten zwischen der Gemeinde- und der Ortschaftsvertretung kann am wirksamsten dadurch begegnet werden, daß die Besetzung des Ortsrates entsprechend den politischen Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung vorgenommen wird. Diese Möglichkeit eröffnet die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, die die Ortschaftsvertretung als "Bezirksausschuß" deklariert (§ 13 II 1 nwGO). Der "Bezirksausschuß" nimmt zwar wegen seines örtlich und nicht fachlich begrenzten Wirkungskreises eine gewisse Sonderstellung gegenüber den sonstigen Ratsausschüssen ein, [111]

---

107) Vgl. Eildienst LKT 1966, 182; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 61.
108) BURMESTER S. 168, Eildienst LKT 1968, 54.
109) Vgl. KOCH S. 57, der deshalb die unmittelbare Wahl ablehnt.
110) Vgl. § 13 II 1 nwGO; § 75 IV 2 bwGO. Ausnahmsweise gilt dieser Wahlmodus auch im Saarland, sofern der Gemeinderat nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt wurde (vgl. § 68 III saGO). Das ist nach § 2 II des Kommunalwahlgesetzes v. 13.12.1973 (saABl. S. 841) nur dann der Fall, wenn ein oder kein gültiger Wahlvorschlag für die Gemeinderatswahl vorlag.
111) Vgl. dazu insbesondere RAUBALL S. 58 ff., der sich eingehend mit den verschiedenen Auffassungen zur Rechtsstellung des Bezirksausschusses auseinandersetzt.

auf ihn sind aber - von einigen Ausnahmen abgesehen - [112] die allgemeinen Vorschriften über Ratsausschüsse anwendbar. [113] Daraus resultiert eine personelle Verknüpfung von Gemeinderat und "Bezirksausschuß", [114] die wohl geeignet ist, Absplitterungstendenzen in den Ortschaften vorzubeugen, [115] den Gedanken der bürgerschaftlichen Mitwirkung jedoch zurückdrängt. Zwar können nach § 42 II nwGO neben den Gemeinderatsmitgliedern auch sog. sachkundige Bürger als stimmberechtigte Ausschußmitglieder [116] berufen werden, [117] ihre Zahl darf aber normalerweise die der Ratsmitglieder nicht erreichen. [118] Die Chance, Bürger für die Mitarbeit in der Ortschaftsvertretung zu gewinnen, die bislang nicht kommunalpolitisch tätig waren oder durch die Auswirkungen der Gebietsreform ihr Mandat verloren haben, ist somit von vornherein eingeschränkt. Dieser Nachteil wird allerdings teilweise [119] dadurch aufgewogen, daß nach § 13 III nwGO in der Hauptsatzung bestimmt werden kann, daß den "Bezirksausschüssen" mehr sachkundige Bürger als Ratsmitglieder angehören können. Die Ausschöpfung dieser Möglichkeit liegt aber im Ermessen des Rates.

In Rheinland-Pfalz hat man nicht auf die - die Einbindung in die Gesamtverwaltung betonende - Ratsausschußform zurückgegriffen.

---

112) Vgl. § 13 III nwGO.

113) BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363; KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN, Erl. II 1 zu § 13 nwGO; LOEBELL Kommunale Neugliederung, S. 67; Nr. 3 der VerwVO zu § 13 nwGO; differenzierend RAUBALL S. 61 ff.
Die Richtigkeit dieser Auffassung folgt mittelbar aus § 13 III nwGO, denn diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn die Vorschriften über Ratsausschüsse ohnehin nicht anwendbar wären. Der abweichenden Meinung von MÜLLER S. 27 ff. kann daher seit Einfügung des Abs. III durch Gesetz vom 16.7.69 (nwGVBl. S. 514) nicht mehr gefolgt werden.

114) Vgl. § 42 II, III 9 nwGO.

115) Dieses Argument hat bei der Neufassung des § 13 nwGO eine wesentliche Rolle gespielt; vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 362 f.; ders., Probleme, S. 72 ff.

116) Im Gegensatz zur niedersächsischen Regelung (vgl. § 51 III 3 NGO) haben die sachkundigen Bürger in den Ratsausschüssen grundsätzlich Stimmrecht; vgl. KOTTENBERG-REHN, Erl. III 2 zu § 42 nwGO; LOEBELL, Erl. 5 zu § 42 nwGO; ZUHORN-HOPPE S. 213.

117) Das übersieht KRÄMER S. 111.

118) § 42 II 2 nwGO.

119) Nach § 42 III 9 nwGO müssen dem Bezirksausschuß auch bei Anwendung des § 13 III nwGO mindestens zwei Ratsmitglieder angehören. Vgl. Nr. 3.2 der VerwVO zu § 13 nwGO; KÖRNER, Erl. 5 zu § 42 nwGO; RAUBALL S. 71.

Nach § 75 IV 2 rpGO werden die Mitglieder des "Ortsbeirats" vom Gemeinderat "aus den wahlberechtigten Bürgern des Ortsbezirks" gewählt. Damit entfallen die Beschränkungen, die sich bei der Ausschußregelung aus der notwendigen Mitgliedschaft von Gemeinderäten für die weitere Aktivierung der Bürger ergeben, und die Abhängigkeit der Ortschaftsvertretung vom Gemeinderat wird nicht so sehr in den Vordergrund gerückt. Außerdem wird dem Gedanken angemessener Repräsentation der Ortschaft bei der Wahl des "Ortsbeirats" Rechnung getragen. Die Wahl erfolgt nämlich "aufgrund des Ergebnisses der Wahl zum Gemeinderat im Ortsbezirk" (§ 75 IV 2 rpGO). [120] Im "Ortsbeirat" kann es also zu einer anderen politischen Konstellation als in der Gemeindevertretung kommen. Dem politischen Eigenleben der Ortschaft sind aber Grenzen gesetzt, weil bei der Sitzverteilung "nur solche Parteien und Wählergruppen berücksichtigt werden, die im Gemeinderat vertreten sind ". [121]

Auch im Saarland und in Schleswig-Holstein richtet sich die Sitzverteilung im Ortsrat nach dem in der Ortschaft ermittelten Ergebnis der Gemeinderatswahl. [122] Allerdings findet keine Wahl im eigentlichen Sinne statt. [123] Nach § 4 II 1 shLVO werden die Ortsratsmitglieder "aufgrund des Wahlergebnisses der Gemeindewahl in dem eingegliederten Gebiet nach Vorschlägen der örtlichen Organisationen der Parteien und Wählergruppen" unter Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt "bestimmt". Die so ermittelten Mitglieder des "Ortsbeirats" stellt die Gemeindevertretung dann durch Beschluß fest (§ 4 IV shLVO). Ähnlich vollzieht sich die Bildung des Ortsrates nach § 68 II saGO. [124] Ein solches Zuteilungsverfahren hat den Vorteil, daß ein besonderer Wahlgang nicht

---

120) Nach § 76 IV 4 rpGO wird der "Ortsbeirat" ausnahmsweise nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt, wenn auch für die Gemeinderatswahl Mehrheitswahlrecht gilt. Nach § 23 I des Kommunalwahlgesetzes idF. vom 13.12.1973 (rpGVBl. S. 469) ist der Gemeinderat nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl zu wählen, wenn nur ein gültiger oder überhaupt kein gültiger Wahlvorschlag eingereicht wird.

121) Vgl. § 76 IV 2 letzter Halbsatz.

122) Vgl. § 68 II 2 saGO; § 4 II 1 shLVO.

123) Eine Ausnahme bildet insoweit § 68 III saGO (vgl. oben S. 63, Fn. 110).

124) Vgl. im einzelnen S. 218 f.

erforderlich ist. Der vor allem bei unmittelbarer Wahl des Ortsrates nicht unerhebliche Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl entfällt. Andererseits kann man bei diesem Verfahren kaum noch von einer direkten Beteiligung des Bürgers an der Bestellung seiner Ortschaftsvertretung sprechen. Denn bei der Stimmabgabe geht es in erster Linie um die Wahl einer Vertretung für die gesamte Gemeinde. Daran ändert sich auch nichts, wenn - wie es § 68 II 1 saGO vorschreibt - vor der Gemeinderatswahl die Liste der Bewerber für den Ortsrat in der Ortschaft in geeigneter Form bekanntzumachen ist. So bleibt es fraglich, ob der in diesem Verfahren gebildete Ortsrat von den Bürgern als echte Interessenvertretung akzeptiert wird.

Im Vergleich zur mittelbaren Wahl des Ortsrates ist hervorzuheben, daß beim Zuteilungsverfahren der Eindruck der Abhängigkeit vom Gemeinderat vermieden wird. Der Verdacht, daß der Gemeinderat einen allein ihm genehmen Ortsrat wähle, kann nicht aufkommen. Damit ist nicht gesagt, daß man den Ortschaften im Saarland und in Schleswig-Holstein ein relativ uneingeschränktes Eigenleben gestattet. Im Saarland hat man in Anlehnung an eine entsprechende Regelung in Rheinland-Pfalz [125] festgelegt, daß für einen Sitz im Ortsrat nur Parteien und Wählergruppen in Frage kommen, die bei der Gemeinderatswahl mindestens einen Sitz im Gemeinderat erhalten haben (§ 68 II 2 saGO). Eine noch weitergehende Verknüpfung mit der Gemeindevertretung, die an die nordrhein-westfälische Ausschußform [126] erinnert, hat man in Schleswig-Holstein hergestellt. Nach § 4 I shLVO sind die Gemeindevertreter, die in Wahlbezirken gewählt werden, zu denen die eingegliederte Gemeinde bzw. der eingegliederte Gemeindeteil gehört, kraft Amtes Mitglied im "Ortsbeirat".

b) Wählbarkeitsvoraussetzungen

Während die Bestellungsformen in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander abweichen, stimmen die Wählbarkeitsvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft im Ortsrat ziemlich überein. Häufig werden die Vorschriften über die Wahlen zur Gemeindevertretung für entsprechend anwendbar erklärt.[127] Damit ist die

---

125) Vgl. § 76 IV 2 rpGO.
126) Siehe oben S. 63, 64.
127) Vgl. § 76 c I 1 bwGO; §§ 82 I 2, 32 I HGO; § 55 a II 1 NGO.

Wählbarkeit zur Gemeindevertretung für die Wahl zum Ortsrat maßgebend. Das gilt auch für die sog. sachkundigen Bürger, die in Nordrhein-Westfalen zu Mitgliedern des "Bezirksausschusses" bestellt werden können. [128] Selbst in Schleswig-Holstein und im Saarland, wo eine Wahl im eigentlichen Sinne nicht stattfindet, können nur in den Gemeinderat wählbare Bürger in den Ortsrat berufen werden. [129] Eine Ausnahme von der Regel macht die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung. Nach § 75 IV 2 rpGO genügt als Passivlegitimation die Aktivlegitimation zur Wahl der Gemeindevertretung.

Der Funktion des Ortsrates entspricht es, daß lediglich Bürger, die in der Ortschaft wohnen, die Mitgliedschaft im Ortsrat erwerben können. [130] Diese Wählbarkeitsvoraussetzung wird in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und im Saarland ausdrücklich genannt [131], während sie sich in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen aus der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über die Gemeinderatswahl ergibt, die einen Wohnsitz in der Gemeinde verlangen. [132] Keine eindeutige Aussage läßt lediglich § 13 nwGO zu. [133]

Auch die Frage der Inkompatibilität ist in einigen Ländern durch Verweisung auf das für Gemeinderäte geltende Gebot der Unverein-

---

128) Vgl. § 42 II 1 nwGO ("sachkundige Bürger, die dem Rat angehören können" ...).
129) Vgl. § 68 I 1 saGO; § 4 I shLVO.
130) Vgl. insbesondere MÜLLER S. 17 ff., dessen Ausführungen durch Gesetzesänderungen allerdings teilweise überholt sind.
131) Vgl. § 75 IV 2 rpGO ("aus den wahlberechtigten Bürgern des Ortsbezirks"); § 68 I 1 saGO; § 4 I shLVO ("weitere in dem eingegliederten Gebiet wohnende wählbare Bürger"). Für die in Schleswig-Holstein dem Ortsbeirat kraft Amtes angehörenden Gemeindevertreter (vgl. oben S. 66) genügt es, daß sie in dem Gemeindewahlbezirk gewählt wurden, in dem die Ortschaft liegt.
132) Vgl. § 76 c I 1 iVm §§ 28 I, 12 I bwGO; § 32 I HGO; § 55 a II 1 iVm § 35 I Ziff. 2 NGO.
133) Vgl. einerseits LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 18 und andererseits KÖRNER, Erl. 5 zu § 42 nwGO in bezug auf die dem "Bezirksausschuß" angehörenden Ratsmitglieder. Die hinzuwählbaren sachkundigen Bürger müssen auch nach der Auffassung von LOEBELL aaO. in der Ortschaft seßhaft sein.

barkeit von Amt und Mandat geregelt. [134] Einschränkungen dergestalt, daß nur Mitglieder der Gemeindevertretung in den Ortsrat gewählt werden dürfen oder die Wahl von Gemeinderäten in den Ortsrat generell ausgeschlossen ist, finden sich in keiner Gemeindeordnung. [135] § 68 I 2 saGO bestimmt ausdrücklich, daß die gleichzeitige Mitgliedschaft im Gemeinderat und im Ortsrat zulässig ist. [136] In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist sie ohnehin vorgeschrieben. [137] Sinn dieser Regelungen ist es, die Zusammenarbeit zwischen der Gemeindevertretung und dem Ortsrat zu fördern, die gegenseitige Information zu gewährleisten und letztlich günstige Voraussetzungen für einen Ausgleich der Belange der gesamten Gemeinde und den Interessen der Ortschaft zu schaffen. [138]

c) Zeitpunkt der Wahl und Amtszeit der Ortsräte

In den Ländern, die sich für eine unmittelbare Wahl des Ortsrates entschieden haben, [139] stimmt die Wahl des Ortsrates nicht nur sachlich, sondern auch zeitlich mit der Gemeinderatswahl überein. [140] Eine Ausnahme macht die baden-württembergische Gemeindeordnung bei einer Eingemeindung. Nach § 76 c I 1 bwGO sind die "Ortschaftsräte" in diesem Falle "erstmalig nach Einrichtung der Ortschaft" zu wählen. Damit ist sichergestellt, daß Ortschaften, die während

---

134) Vgl. § 82 I 4 iVm §§ 37 u. 65 II HGO; § 75 IV 3 rpGO; § 4 II 3 shLVO iVm § 1 III des Gesetzes über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat vom 23.1.1970 (shGVBl. S. 23).

135) Vgl. dagegen § 14 III des bremischen Ortsgesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 22.6.1971 (breGBl. S. 167), wonach Mitglieder des Stadtteilbeirats der Bürgerschaft nicht angehören dürfen und die entsprechende Regelung für die Beiräte bei den Ortsämtern in § 20 III breOrtsamtsgesetz.

136) Vgl. auch § 76 c IV 2 bwGO ("Gemeinderäte, die in der Ortschaft wohnen und nicht Ortschaftsräte sind"...); § 82 I 5 HGO ("Gemeindevertreter, die in dem Ortsbezirk wohnen, dem Ortsbeirat jedoch nicht als ordentliche Mitglieder angehören," ...); § 75 VIII rpGO ("Mitglieder des Gemeinderats, die dem Ortsbeirat in dem Ortsbezirk, in dem sie wohnen, nicht angehören...").

137) Siehe oben S. 64, 66. Vgl. auch die in § 13 III nwGO enthaltene Ermächtigung für eine Doppelmitgliedschaft.

138) Vgl. Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 94 (zu § 75 GemO); Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen, LT-Ds. 7/547 S. 10 . Ferner LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 17.
Daß eine Doppelmitgliedschaft auch negative Folgen haben kann, wurde bereits oben S. 64 erwähnt.

139) Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen.

140) Vgl. § 76 c I 1 bwGO; § 82 I 1, 2 HGO; § 55 a II 1 NGO.

einer laufenden Wahlperiode gebildet werden, eine Vertretung besitzen. [141] Ähnliche Vorkehrungen hat man in Niedersachsen getroffen, indem man es den Gemeinden gestattet, im Gebietsänderungsvertrag zu vereinbaren, daß der Rat einer aufzulösenden Gemeinde für den Rest der Wahlperiode als Ortsrat fortbesteht (§ 19 I 3 NGO).

Im direkten Anschluß an die Gemeinderatswahl ist der Ortsrat auch im Saarland, in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz zu bilden, [142] weil die Amtszeit der Ortsräte nach den gesetzlichen Bestimmungen der Amtszeit der Gemeindevertretung entsprechen muß. [143] Für die unmittelbar gewählten Ortsräte in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen gilt bezüglich der Amtsperiode nichts anderes, [144] zumal das Prinzip der Gleichzeitigkeit der Wahl von Ortsrat und Gemeinderat die Identität der Wahlzeit verlangt. [145] Lediglich in Nordrhein-Westfalen vermißt man Vorschriften über den Zeitpunkt der Wahl und die Amtszeit des "Bezirksausschusses". Hier liegt die Regelungsbefugnis allein in der Macht des Rates, [146] soweit sich nicht Beschränkungen aus Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen ergeben. [147]

d) Zahl der Ortsratsmitglieder

Während die Gemeindeordnungen die Zahl der Gemeindevertreter anhand der Gemeindeeinwohnerzahl genau bestimmen, [148] überlassen sie die Festsetzung der Mitgliederzahlen in den Ortsräten der Hauptsatzung. [149] In Hessen genügt für die erstmalige Einrichtung

---

141) Bei einem Zusammenschluß mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde erübrigt sich eine solche Regelung, weil der Ortsrat dann gleichzeitig mit dem neu zu wählenden Gemeinderat gewählt wird; vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. I 2 zu § 76 c bwGO.

142) § 75 IV 2 rpGO bestimmt, daß die Mitglieder des "Ortsbeirats" spätestens 6 Wochen nach Beginn der Wahlzeit vom Gemeinderat zu bestellen sind.

143) Vgl. § 69 I saGO; § 75 IV 2 rpGO; § 4 II 1 shLVO.

144) Vgl. § 76 II 2 bwGO; § 82 I 1 HGO; § 55 a II 1 iVm § 33 NGO.

145) Daher hat auch eine Auflösung der Gemeindevertretung die Auflösung des Ortsrates zur Folge; vgl. §§ 82 VII HGO; 55 a VII NGO.

146) Vgl. § 13 II nwGO.

147) Vgl. § 13 V nwGO.

148) Vgl. etwa § 25 II bwGO; § 38 HGO; § 32 I NGO; § 29 II rpGO; § 30 II saGO.

149) Vgl. § 76 c II 1 bwGO; § 82 I 3 HGO; § 55 a II 1 NGO; § 13 II 2 nwGO; § 75 IV 1 rpGO. Die saarländische Gemeindeordnung kennt keine Hauptsatzung. Nach § 67 II 1 saGO wird die Zahl der Mitglieder der Ortsräte "durch Satzung" bestimmt. Vgl. auch § 3 shLVO.

eines "Ortsbeirates" im Zuge einer kommunalen Neugliederung eine Vereinbarung über die Mitgliederzahl im Grenzänderungsvertrag (§ 82 I 3 iVm § 81 S. 4 HGO). Auch in den anderen Ländern wird die in der Hauptsatzung festgelegte Zahl häufig auf Gebietsänderungsverträge zurückgehen. Verschiedentlich darf die Mitgliederzahl "im Interesse der Arbeitsfähigkeit" [150] des Ortsrates bestimmte Werte weder über- noch unterschreiten. [151] Einheitliche Maßstäbe gibt es aber nicht. Die zulässigen Größen liegen zwischen mindestens drei und höchstens neunzehn Mitgliedern. [152] Keine Beschränkungen dieser Art hat man in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen getroffen.

e) Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder

Ausführlichere Bestimmungen über die Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder [153] enthält lediglich die saarländische Gemeindeordnung. [154] Sie deklariert die Ortsratsmitglieder als ehrenamtlich Tätige, [155] deren Rechtsstellung aber weitgehend der der Gemeinderatsmitglieder entspricht, wie fast wörtlich übereinstimmende Formulierungen über die Rechte und Pflichten der Gemeinderäte und Ortsräte zeigen. [156] In Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein hat man dagegen einfach die Vorschriften über die Gemeinderatsmitglieder für entsprechend anwendbar erklärt. [157] Die Anpassung der Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder an die der Gemeinderäte hat sowohl psychologische als

---

150) So die Begründung des Entwurfs einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 94 (zu § 75 GemO). Ähnlich die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen, LT-Ds. 7/547 S. 10.

151) Vgl. § 82 I 3 HGO; § 75 IV 1 rpGO; § 67 II 4 saGO. In § 3 shLVO wird nur eine Höchstzahl festgesetzt (sieben Mitglieder).

152) Hessen: mindestens 3 höchstens 9, in "Ortsbezirken" mit mehr als 8.000 Einwohnern höchstens 19 Mitglieder (Muß-Vorschrift);
Rheinland-Pfalz: mindestens 3 höchstens 15 Mitglieder (Soll-Vorschrift);
Saarland: mindestens 5 (Soll-Vorschrift) höchstens 11 Mitglieder (Muß-Vorschrift).

153) Die Rechtsstellung des Ortsratsvorsitzenden wird gesondert behandelt; vgl. dazu S. 77, 78.

154) Vgl. im einzelnen § 69 V saGO.

155) § 69 V 1 saGO.

156) Vgl. einerseits für die Gemeinderatsmitglieder die §§ 28 I und 49 I saGO und andererseits für die Ortsratsmitglieder § 69 V 2 - 4 und 5 saGO.

157) Vgl. § 76 f bwGO; § 55 a II 4 NGO; § 75 IV 6 rpGO; § 5 III shLVO iVm. § 32 shGO.

auch praktische Gründe. Den Gemeindevertretern, die infolge kommunaler Neugliederungen ihr Ratsmandat verlieren, wird ein jedenfalls von der Rechtsstellung her vergleichbares Amt angeboten, was einen gewissen Anreiz für weiteres kommunalpolitisches Wirken bedeuten kann. Zum anderen wird der Übergang vom Gemeinderats- zum Ortsratsmitglied dadurch erleichtert, daß eine Umstellung auf neue Rechtsvorschriften entfällt.

Sonderbestimmungen für die Ortschaftsvertreter hat man auch in Hessen und in Nordrhein-Westfalen nicht getroffen. Während auf die hessischen Ortsbeiratsmitglieder mangels ausdrücklicher anderweitiger Regelung die allgemeinen Vorschriften über ehrenamtlich Tätige Anwendung finden, [158] gelten für die nordrhein-westfälischen Bezirksausschußmitglieder die für Ratsausschußmitglieder maßgeblichen Bestimmungen. [159]

f) Aufgaben des Ortsrates

Allgemeine Aussagen über die Aufgabenstellung der Ortsräte lassen sich den Gemeindeordnungen von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen entnehmen. Nach § 55 a I 1 NGO ist der Ortsrat "berufen, die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung innerhalb der Gemeinde hinzuwirken." Die über eine lokale Interessenvertretung hinausgehende Bedeutung des Ortsrates kommt in § 75 I rpGO zum Ausdruck, wenn dort ergänzend auf die Aufgabe, "die Gemeindeorgane durch Beratung, Anregung und Mitgestaltung zu unterstützen", verwiesen wird. Wenig Aussagekraft besitzt dagegen die in § 13 II 1 nwGO verwendete Formulierung, wonach "für die Erledigung bestimmter, auf ihren Bereich entfallender Aufgaben" vom Gemeinderat "Bezirksausschüsse" gebildet werden.

Bei der Einzelausgestaltung der Befugnisse der Ortsräte hat die Empfehlung, starre gesetzliche Vorschriften im Interesse einer möglichst flexiblen, den örtlichen Verhältnissen angepaßten Regelung zu vermeiden, [160] eine gewichtige Rolle gespielt. Das gilt

---

158) Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen,, LT-Ds. 7/547 S. 12 ; ferner BÖCHER S. 29 (§ 1 der Mustergeschäftsordnung für Ortsbeiräte).

159) Vgl. Nr. 3 u. 3.4 der VerwVO zu § 13 nwGO; KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO.

160) Vgl. insbesondere GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 82). Ferner GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37; Begründung zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden in Baden-Württemberg, LT-Ds. 5/1810 S. 6 (A II 3), S. 8 (zu § 76 d Abs. II GO); BURMESTER S. 172.

vor allem für § 13 nwGO, der die nähere Regelung vollständig der gemeindlichen Hauptsatzung überläßt (Abs. II S. 2). Auch nach § 55 a I 2 NGO sind die Angelegenheiten, zu denen der Ortsrat zu hören ist und die er selbst entscheiden kann, in der Hauptsatzung zu bestimmen. Damit liegt die Ausgestaltung des Aufgabenbereichs der Ortsräte allein in Händen der für den Erlaß der Hauptsatzung zuständigen Vertretungskörperschaft der Gemeinde. Nur über den Weg des Gebietsänderungsvertrages läßt sich ein gewisser Bestand an Mitwirkungsrechten und Entscheidungsbefugnissen für die ehemaligen Gemeinden sichern. [161]

Eine detailliertere - die Gestaltungsfreiheit des Gemeinderates einschränkendere - gesetzliche Regelung gibt es in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. [162] Diese Feststellung bezieht sich insbesondere auf die beratenden Zuständigkeiten. Dagegen ist bei der Übertragung von Entscheidungsfunktionen eine gewisse Zurückhaltung des Gesetzgebers zu beobachten. Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist nämlich durchweg in Kann-Vorschriften normiert und kommt regelmäßig nur für bestimmte ortschaftsbezogene Aufgaben in Betracht, die in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in der Hauptsatzung festzulegen sind, während in Hessen und im Saarland einfache Gemeinderatsbeschlüsse genügen. [163] Von der Übertragung sind Aufgaben, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretung gehören, ausdrücklich ausgenommen. [164] Diesen Regelungen liegt die Tendenz zugrunde, die Gesamtverantwortung der Gemeindevertretung für die Verwaltung der Gemeinde nicht durch Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen in die Ortschaftsebene anzutasten. [165] Ganz deutlich tritt dies in Vorschriften wie § 70 III saGO und § 82 III 1 HGO hervor, die die Delegation davon abhängig machen, daß "dadurch die Einheit der Verwaltung der Gemeinde nicht gefährdet wird" und darüber hinaus die jederzeitige Widerruflichkeit der Aufgabenübertragung bestimmen. [166]

---

161) SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 284. Vgl. auch GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 41 (Tz. 92).

162) Vgl. § 76 d I, II bwGO; § 82 II, III HGO; § 75 I - III rpGO; § 70 saGO.

163) Vgl. § 76 d II 1 bwGO; § 82 III 1 HGO; § 75 II rpGO; § 70 II saGO.

164) Vgl. insbesondere § 76 d II 2 bwGO; § 82 III 1 HGO; § 70 III saGO. In Baden-Württemberg dürfen vom Ortsrat außerdem keine Beschlüsse gefaßt werden, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen oder ihr vorzulegen sind (vgl. § 76 d II 2 bwGO).

165) Vgl. etwa STAAK, Städte- und Gemeindebund 1973, 113.

166) Zum Sinn dieser Beschränkungen vgl. auch S. 52, 53.

Dem Sinn der Ortschaftsverfassung, Angelegenheiten der Gemeinde, deren Bedeutung sich auf die Ortschaft beschränkt, ortsnah durch allein für die Ortschaft zuständige Stellen erledigen zu lassen,[167] hätte es eigentlich eher entsprochen, wenn der Gesetzgeber den Gemeindevertretungen die Pflicht auferlegt hätte, dem Ortsrat die rein ortschaftsbezogenen Aufgaben zur endgültigen Entscheidung zu übertragen. Daß man von einer solchen Regelung Abstand genommen hat, mag auch mit der Befürchtung zusammenhängen, die ehemaligen Gemeinden könnten versuchen, auf diesem Wege den alten Bestand an Entscheidungsrechten zu behalten und damit das Ziel der kommunalen Neugliederung, leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen, in Frage stellen.[168]

Gefahren für die Einheit der Gemeindeverwaltung sind dagegen weniger bei den Beratungsfunktionen zu erwarten.[169] Diese Einsicht schlägt sich in den Gemeindeordnungen darin nieder, daß den Ortsräten beratende Zuständigkeiten gesetzlich zugewiesen werden. Im einzelnen können in diesem Bereich Vorschlagsrechte, Anhörungsrechte und Stellungnahmepflichten unterschieden werden.[170]

In Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland ist nahezu übereinstimmend vorgeschrieben, daß die Ortsräte in allen[171] wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zu hören sind.[172] Diese generalklauselartige Regelung weicht von der Behandlung der Anhörungsrechte in Niedersachsen ab. Nach § 55 a I 2 NGO sind die Fälle, in denen der Ortsrat zu hören ist, in der Hauptsatzung festzulegen. Da dem Ermessen des Gemeinderates nach dieser Regelung keine Grenzen gesetzt sind,[173] kann sie im Ergebnis zu einer Beschränkung der Anhörungsrechte führen. Vorteil-

---

167) So GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36.
168) Auf diese Gefahr weisen KUHBIER S. 156; SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 285 und LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 61 hin.
169) Das hat verschiedentlich zu dem Vorschlag geführt, die Tätigkeit der Ortsräte überhaupt auf beratende Funktionen zu beschränken; vgl. Eildienst 1966, 182; KUHBIER S. 156.
170) Vgl. insbesondere § 76 d I bwGO; § 82 II HGO; § 70 I saGO.
171) Dieser Zusatz fehlt in der baden-württembergischen Regelung.
172) § 76 d I 2 bwGO; § 82 II 1 HGO; § 75 III rpGO; § 70 I 3 saGO.
173) Es sei denn, es ergeben sich Verpflichtungen aus Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen aus Anlaß der Gebietsänderung.

haft ist es andererseits, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen den zentralen Gemeindeorganen und dem Ortsrat darüber, ob eine Angelegenheit für die Ortschaft "wichtig" ist oder nicht, wie sie nach den vorgenannten Regelungen auftreten können, ausgeschlossen sind. Zu ergänzen ist allerdings, daß der hessische und der saarländische Gesetzgeber in einem für die Förderung der Ortschaftsentwicklung wesentlichen Punkt, den unbestimmten Rechtsbegriff "wichtige Angelegenheit" [174] konkretisiert haben. Nach § 70 I 4 saGO ist dem Ortsrat vor der Festsetzung des Haushaltsplanes Gelegenheit zur Äußerung zu geben, "soweit es sich um Ansätze für den Gemeindebezirk handelt." In § 82 II 1 HGO ist bestimmt, daß der Ortsrat "insbesondere zum Entwurf des Haushaltsplans" zu hören ist. Die Beteiligung des Ortsrates in dieser Frage ist vor allem auch deswegen von Bedeutung, weil der Ortsrat keine eigene Haushalts- und Finanzhoheit besitzt [175] und er deshalb für die Erledigung seiner Aufgaben auf die Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushaltsplan der Gemeinde angewiesen ist. [176]

Während bei den Anhörungsrechten die Gemeindeorgane vor ihrer Entscheidung [177] die Stellungnahme der Ortsräte einholen müssen, liegt beim Vorschlagsrecht die Initiative beim Ortsrat. [178] Das Vorschlagsrecht bezieht sich nicht wie die Anhörungsrechte auf die für die Ortschaft wichtigen Fragen, sondern auf alle Angelegenheiten, die die Ortschaft angehen. [179] Auf diesem Wege können die spezifischen Probleme der Ortschaft gegenüber den Gemeindeorganen geltend gemacht und Anregungen für ihre Bewältigung gegeben werden.

---

174) Vgl. BÖCHER S. 14.
175) Vgl. etwa GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38; W. WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 474.
176) In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf die §§ 82 III 3 HGO, 55 a I 4 NGO verwiesen, die bestimmen, daß dem Ortsrat die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind.
177) Daß die Anhörung vor der Beschlußfassung durchzuführen ist, wird in § 75 III rpGO ausdrücklich klargestellt.
178) BÖCHER S. 15.
179) § 76 d I 3 bwGO; § 82 II 2 HGO; § 70 I 1 saGO. In Rheinland-Pfalz geht dieses Recht aus der Generalklausel des § 75 I rpGO hervor: "Der Ortsbeirat hat die Belange des Ortsbezirks in der Gemeinde zu wahren und die Gemeindeorgane durch Beratung, Anregung und Mitgestaltung zu unterstützen."

Das Gegenstück zum Vorschlagsrecht bildet die Pflicht des Ortsrates, zu von den Gemeindeorganen vorgelegten Fragen Stellung zu nehmen. Eine solche Stellungnahmepflicht, die die Doppelrolle des Ortsrates, einerseits Treuhänder der Ortschaft zu sein und andererseits konstruktiv an der Verwaltung der Gemeinde mitzuwirken, betont, [180] gibt es nach hessischem und saarländischem Ortschaftsrecht. [181] Welche Fragen dem Ortsrat vorgelegt werden können, ist nicht näher spezifiziert. Das läßt darauf schließen, daß eine unmittelbare Beziehung zu den Ortschaftsinteressen nicht unbedingt erforderlich ist. [182] Eine beratende Mitwirkung des Ortsrates an der Gemeindeverwaltung ist schließlich noch in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vorgesehen. Nach § 75 I rpGO "hat" der Ortsrat "die Gemeindeorgane durch Beratung ... zu unterstützen", während nach § 76 d I 1 bwGO eine Beratungspflicht nur gegenüber der "örtlichen Verwaltung" [183] besteht.

Nicht mit den bisher besprochenen Regelungen zu vergleichen ist die Funktion des schleswig-holsteinischen "Ortsbeirats", wie sie sich aus dem 2. Neuordnungsgesetz vom 23.12.1969 [184] und der Landesverordnung über Ortsbeiräte vom 6.2.1970 [185] ergibt. Nach § 36 II 1 des Neuordnungsgesetzes in Verbindung mit § 2 shLVO ist es Aufgabe der "Ortsbeiräte", die Förderungspflicht der aufnehmenden Gemeinden gegenüber den eingegliederten Gemeinden sowie die Erfüllung der Auseinandersetzungsverträge und anderer Verpflichtungen "zu überwachen". In welcher Form die Kontrollbefugnisse wahrgenommen werden sollen, ob beispielsweise Antrags- und Auskunftsrechte gegenüber den Gemeindeorganen bestehen, darüber fehlt jegliche Aussage. Den "Ortsbeiräten" wird lediglich die Unterstützung der Aufsichtsbehörde bei der Überwachung und Durchsetzung der gemeindlichen Verpflichtungen zugesichert. [186] Die für die Bürgerbeteiligung und die Eigenständigkeit der Ortschaft wichtige

---

180) Darauf weist zu Recht BÖCHER S. 16 hin.
181) Vgl. § 82 II 3 HGO; § 70 I 2 saGO. Im Gegensatz zur hessischen Regelung handelt es sich bei der saarländischen nicht um eine Muß-,sondern eine Soll-Vorschrift.
182) So auch die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen, LT-Ds. 7/547 S. 11.Ebenso BÖCHER S. 16.
183) Siehe oben S. 35 (Fn. 224).
184) shGVBl. S. 280.
185) shGVBl. S. 39.
186) Vgl. § 36 II 2 des Neuordnungsgesetzes.

Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten [187] ist ebenfalls nicht vorgesehen. Diese Mängel lassen sich selbst mit dem vorläufigen Charakter der Regelung [188] kaum entschuldigen.

g) Vorsitz im Ortsrat

Die Zuständigkeit für die Wahl des Ortsratsvorsitzenden kann ebenso wie die Art der Bestellung des Ortsrates Aufschluß über die den Ortschaften eingeräumte Eigenständigkeit geben. Überwiegend haben sich die Landesgesetzgeber dafür entschieden, den Ortsräten das Recht zuzubilligen, ihre Vorsitzenden aus den eigenen Reihen zu wählen. [189] Eine Ausnahme bildet nur Baden-Württemberg, wo ein vom Gemeinderat aus den Mitgliedern des Ortsrates gewählter Ortsvorsteher [190] den Vorsitz führt. [191] Nach der Gesetzesbegründung [192] wurde von einer Wahl durch den Ortsrat abgesehen, weil das "der besonderen Stellung des Ortsvorstehers als Sachwalter der Ortschaft und als ständiger Vertreter der Gemeinde in der Ortschaft nicht gerecht" würde. In der Tat ist der Vorsitzende des Ortsrates in Baden-Württemberg durch die Befugnis, die Beschlüsse des Ortsrates zu vollziehen und die örtliche Verwaltung zu leiten, [193] nicht unwesentlich in die Gemeindeverwaltung eingeschaltet. Das ist aber auch in anderen Ländern möglich, ohne daß man deswegen den Ortsräten nur ein Anhörungsrecht bei der Wahl ihres Vorsitzenden zugestanden hätte. [194] So kann etwa dem Vorsitzenden des hessischen "Ortsbeirats" nach § 82 IV 4 HGO die Leitung der Außenstelle der Gemeindeverwaltung in der Ortschaft übertragen werden. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz können die Vorsitzenden vom Bürgermeister mit der Erledigung bestimmter Verwaltungsgeschäfte beauftragt werden. [195] Diese Beispiele zeigen, daß nicht die Einbeziehung

---

187) KOCH S. 59 bezeichnet sie als "lebensnotwendig".
188) Vgl. § 36 I des Neuordnungsgesetzes.
189) Vgl. § 82 IV 1 HGO; § 55 a III 1 NGO; § 75 V 1 iVm § 76 I 1 rpGO; § 71 a I 1 saGO; § 42 III 9 nwGO. Ebenso § 5 II shLVO.
190) Zur unterschiedlichen Funktion des Ortsvorstehers in Baden-Württemberg einerseits und Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen andererseits vgl. oben S. 14.
191) § 76 c III iVm § 76 e I 1 bwGO.
192) Einzelbegründung zu § 76 e Abs. 1 bwGO, LT-Ds. 5/1810 S. 8.
193) Vgl. § 76 e II bwGO.
194) Nach § 76 e I 1 bwGO wird der Ortsvorsteher "nach Anhörung des Ortschaftsrats" gewählt.
195) § 76 II 2, 3 rpGO; § 71 a IV saGO.

in die Gemeindeverwaltung allein der Grund für die Wahl des Vorsitzenden durch den Gemeinderat sein dürfte, sondern daß auch ein gewisses Gegengewicht zur unmittelbaren Wahl der Ortsräte bezweckt sein könnte. Diese Erwägung hat offensichtlich in einem anderen Land mit unmittelbarer Wahl der Ortsräte ebenfalls eine Rolle gespielt. [196] In Niedersachsen kann die Hauptsatzung vorsehen, daß abweichend von der Regel [197] der Vorsitzende des Gemeinderates zugleich Vorsitzender des Ortsrates ist (§ 55 a III 3 NGO). Diese Bestimmung könnte besonders in der ersten Zeit nach der Eingliederung einer Gemeinde Anwendung finden, um eine Vertrauensbasis zwischen dem Ortsrat und dem Gemeinderat herzustellen und Desintegrationstendenzen zu begegnen. Letztlich dürfte sie aber in Gemeinden mit zahlreichen Ortschaften wegen der Arbeitsüberlastung des Gemeinderatsvorsitzenden indiskutabel sein. [198] In diesem Zusammenhang sei schließlich noch darauf hingewiesen, daß als Vorsitzender des "Bezirksausschusses" in Nordrhein-Westfalen nach § 42 III 9 nwGO nur ein Ratsmitglied in Frage kommt, wodurch die ohnehin schon bestehende Verknüpfung mit dem Gemeinderat noch mehr betont wird.

Dem Vorsitzenden des Ortsrates wird in einigen Gemeindeordnungen eine Sonderstellung im Vergleich zu den übrigen Ortsratsmitgliedern eingeräumt. Diese zeigt sich nicht nur in besonderen Amtsbezeichnungen wie "Ortsbürgermeister" [199] oder "Ortsvorsteher" [200]. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz ist ausdrücklich bestimmt, daß die Ortsvorsteher als Vorsitzende des Ortsrates [201] die Belange der Ortschaft gegenüber den Gemeindeorganen vertreten. [202] Zu diesem Zweck hat der saarländische Gesetzgeber dem Ortsvorsteher das Recht zugestanden, in Angelegenheiten, bei denen der Ortsrat beteiligt ist, an den Sitzungen des Gemeinderates oder seiner Ausschüsse "beratend teilzunehmen" und Auskünfte verlangen zu können (§ 71 a III 2 saGO). Weniger klar hinsichtlich der Befugnisse des Ortsvorstehers ist die in § 76 III rpGO getroffene Regelung, die nur zum

---

196) Vgl. KOCH S. 58.
197) Nach § 55 a III 1 NGO wählt der Ortsrat aus seiner Mitte den Vorsitzenden.
198) Zum Für und Wider einer solchen Regelung vgl. BREDE S. 149.
199) § 55 a III 2 NGO.
200) § 42 IV 2 HGO; § 71 a II saGO.
201) Vgl. § 71 a II saGO; § 75 V 1 rpGO.
202) Vgl. § 76 II 1 rpGO; § 71 a III 1 saGO.

Ausdruck bringt, daß der Ortsvorsteher an den Gemeinderatssitzungen "teilnehmen" kann. [203] In Baden-Württemberg kann das Recht zur Teilnahme "mit beratender Stimme" für den Ortsvorsteher in der Hauptsatzung festgelegt werden (§ 76 e III bwGO). Da die Vorsitzenden des Ortsrates neben ihren Repräsentationsfunktionen in einigen Ländern Verwaltungsaufgaben im Auftrag der Gemeindeverwaltung wahrnehmen, [204] ist teilweise auch ihre Ernennung zum Ehrenbeamten vorgeschrieben. [205]

h) Verfahren im Ortsrat

Die meisten Gemeindeordnungen enthalten Bestimmungen über das Verfahren im Ortsrat.[206] Dabei handelt es sich aber nur selten um Sonderregelungen. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gelten die Vorschriften über die Ausschüsse entsprechend.[207] Nur hinsichtlich der Öffentlichkeit in den Sitzungen hat man den Ortsrat im Interesse eines engen Kontaktes zum Bürger nicht mit den Ausschüssen, sondern dem Gemeinderat gleichgestellt. [208] Weitere abweichende Bestimmungen können in der Geschäftsordnung des Gemeinderates getroffen werden. [209] Der Erlaß eigener Geschäftsordnungen ist nicht vorgesehen, um eine unterschiedliche Verfahrensweise in den einzelnen Ortsräten einer Gemeinde zu vermeiden.[210] In Nordrhein-Westfalen ergibt sich die Anwendung der Vorschriften über den Geschäftsgang in den Ausschüssen bereits aus der Rechtsnatur des "Bezirksausschusses". [211] Nach § 42 I 3 nwGO sind die Sitzungen allerdings "in der Regel nicht öffentlich". Ansonsten wird auf die für den Gemeinderat geltenden Bestimmungen verwiesen (§ 42 I 4 nwGO). Die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Gemeinderat ordnet auch § 76 f bwGO an.

---

203) Ob eine beratende Teilnahme gemeint ist, ist deshalb zweifelhaft, weil der Gesetzgeber hier nicht wie z. B. in § 75 VII 1 u. VIII rpGO von einer Teilnahme "mit beratender Stimme" spricht. Eine nähere Erörterung dieser Problematik folgt auf S. 214 f.
204) Vgl. § 76 e II bwGO; § 82 IV 4 HGO; § 76 II 2 u. 3 rpGO; § 71 a IV saGO.
205) Vgl. § 76 e I 2 bwGO; § 82 IV 4 HGO; § 76 I 2 rpGO.
206) Vgl. § 82 V 1 HGO; § 55 a V NGO; § 71 saGO; § 75 VI rpGO.
207) § 55 a V 1 NGO; § 75 VI 1 rpGO.
208) § 55 a V 2 NGO; § 75 VI 3 rpGO.
209) § 55 a V 1 2. Hs. NGO; § 75 VI 2 rpGO.
210) Vgl. die Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94.
211) Siehe oben S. 63, 64.

Einen anderen Weg haben der hessische und der saarländische Gesetzgeber gewählt. In § 84 V 1 HGO und § 71 saGO sind die für das Verfahren im Ortsrat maßgeblichen Bestimmungen im einzelnen aufgeführt. Dabei handelt es sich in Hessen teils um Vorschriften, die sonst für die Gemeindevertretung gelten, teils um solche, die das Verfahren in den Ausschüssen regeln. [212] In der wichtigen Frage der Öffentlichkeit der Sitzungen wird der Ortsrat wie die Gemeindevertretung behandelt. [213] Im Saarland finden ausschließlich Bestimmungen über das Verfahren im Gemeinderat Anwendung. Allerdings hat der Gesetzgeber einige besondere Maßgaben dazu erlassen. In bezug auf die Öffentlichkeit der Sitzungen hat er bestimmt, daß abweichend von § 38 saGO nur die Sitzungen über die dem Ortsrat zur Entscheidung übertragenen Angelegenheiten öffentlich sind. [214] Den Weg der Einzelverweisung hat man schließlich noch in der schleswig-holsteinischen Landesverordnung über Ortsbeiräte gewählt. [215] Während hier ursprünglich durch Verweisung auf § 46 VI shGO [216] die Öffentlichkeit in den Sitzungen des "Ortsbeirats" ausgeschlossen war, hat man durch eine Novellierung des § 5 III shLVO im Jahre 1973 die Öffentlichkeit zugelassen. [217]

In einigen Gemeindeordnungen hat die Teilnahme an den Ortsratssitzungen eine gesonderte Behandlung erfahren. In Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz können die in der Ortschaft wohnenden Gemeinderatsmitglieder mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen. [218] In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen kann die Hauptsatzung sogar festlegen, daß Gemeinderäte, die in der Ortschaft wohnen oder zu deren Wahlbezirk die Ortschaft gehört,

---

212) Vgl. im einzelnen die in § 82 V 1 HGO aufgeführten Paragraphen.
213) § 82 V 1 HGO verweist auf § 52 HGO.
214) Vgl. § 71 saGO.
215) Vgl. § 5 III shLVO.
216) Nach § 46 VI shGO sind die Sitzungen der Ausschüsse nicht öffentlich.
217) Die Verweisung auf § 46 VI shGO wurde durch Verordnung vom 19.9.1973 (shGVBl. S. 326) gestrichen.
218) § 76 c IV 2 bwGO; § 82 I 5 HGO; § 75 VIII rpGO. Dieses Recht bezieht sich nur auf Gemeinderatsmitglieder, die nicht in den Ortsrat gewählt wurden.

dem Ortsrat kraft Amtes als Mitglieder angehören, wobei in Niedersachsen im Gegensatz zur nordrhein-westfälischen Regelung jedoch nur eine Mitgliedschaft mit beratender Stimme möglich ist.[219] Ein Teilnahmerecht für alle Ratsmitglieder sieht ausdrücklich § 71 saGO vor. Sinn dieser Regelungen ist es, eine möglichst enge Verzahnung zwischen den Ortsräten und den Gemeindevertretungen herzustellen, um die vertrauensvolle Zusammenarbeit dieser Gremien zu fördern.[220] Für eine effektive Arbeit der Ortsräte sind aber auch Verbindungen zur Gemeindeverwaltung wichtig. Eine Kontaktmöglichkeit besteht in einigen Ländern bereits dadurch, daß der Ortsvorsteher zugleich Vorsitzender des Ortsrates und Leiter der Außenstelle der Gemeindeverwaltung sein kann[221] oder zumindest mit der Erledigung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten von der Gemeindeverwaltung beauftragt werden kann.[222] Ein weiterer Ansatzpunkt ist das dem Hauptverwaltungsbeamten in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland eingeräumte Recht, beratend an den Sitzungen des Ortsrates teilzunehmen.[223] Dieses Recht, das lediglich in Hessen nicht ausdrücklich vorgesehen ist,[224] gewährleistet einen engen Kontakt zur Führungsspitze der Verwaltung und dient der gegenseitigen Information. Der Hauptverwaltungsbeamte kann auf diesem Wege auch indirekt Einfluß auf die Beschlußfassung im Ortsrat nehmen. Eine unmittelbare Einflußnahme auf Beschlüsse des Ortsrates steht ihm aber nur im Rahmen seines gesetzlichen Beanstandungsrechts zu.[225]

i) Rechtliche Einordnung des Ortsrates

Über die rechtliche Einordnung der Ortsräte bestehen im Schrifttum unterschiedliche Auffassungen.[226] Zwar ist man sich einig, daß die Ortsräte keine Organe der Ortschaft sind, weil die Ort-

---

219) Vgl. § 55 a IV NGO; § 13 III nwGO.
220) Vgl. Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94; Einzelbegründung zu § 82 HGO, LT-Ds. 7/547 S. 10; Einzelbegründung zu § 76 c IV bwGO, LT-Ds. 5/1810 S. 7.
Zur Ausgleichsfunktion solcher Regelungen siehe oben S. 68.
221) Vgl. § 82 IV HGO; §§ 76 c III, 76 e II bwGO.
222) Vgl. § 76 II 2, 3 rpGO; § 71 a IV saGO.
223) Vgl. § 76 c IV 1 bwGO; § 64 II NGO; § 48 II nwGO; § 75 VII 1 rpGO; § 71 saGO.
224) Dazu ausführlicher BÖCHER S. 24.
225) Zu dieser Möglichkeit vgl. § 65 II NGO; § 39 III nwGO; § 75 VII rpGO; § 71 saGO.
226) Vgl. dazu insbesondere KNÖPPEL S. 75 ff. und MÜLLER S. 120 ff. (auch zum folgenden).

schaften mangels eigener Rechtsfähigkeit nicht Organträger sein können. [227] Inwieweit sie als Organe der Gemeinde anzusehen sind, wird aber nicht einheitlich beantwortet. KNÖPPEL [228] will ihre Organqualität davon abhängig machen, daß sie mit Entscheidungsgewalt ausgestattet sind. [229] Demgegenüber stuft MÜLLER [230] auch die Ortsräte mit bloß beratenden Funktionen als Gemeindeorgane ein. [231]

Die Ansicht, die beratende Funktionen für die Organeigenschaft nicht ausreichen läßt, geht davon aus, daß das Verhalten des beratenden Gremiums nicht unvermittelt dem Organträger zugerechnet wird, [232] sondern Teil der Willensäußerung des Organs ist, das beraten wird. [233] Diesem Ausgangspunkt kann jedoch in seiner Allgemeinheit nicht zugestimmt werden. [234] Bei Gremien, die bei nur einem Organ eingerichtet sind, das sie ausschließlich zu beraten haben, mag diese Ansicht regelmäßig zutreffen. [235] Diese Voraussetzungen sind bei den beratenden Ortsräten aber gerade nicht gegeben. Im Gegensatz zu den Ratsausschüssen, die zur Beratung eines Organs - des Gemeinderats - bestellt werden, [236] sind die Ortsräte nicht einem bestimmten Organ zwecks Beratung angegliedert. Sie üben vielmehr eine umfassende Beratungstätigkeit gegenüber den zentralen Gemeindeorganen aus [237] mit dem Ziel, die Belange der Ortschaft innerhalb der Gemeinde zu wahren. [238] Zur Durchsetzung dieser Zielvorstellung

---

227) KRÄMER S. 20; MÜLLER S. 123. KNÖPPEL S. 75 ff. erwähnt diese Möglichkeit erst gar nicht. Vgl. ferner GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
228) S. 75.
229) In diesem Sinne äußert sich auch RAUBALL S. 76 in bezug auf die "Bezirksausschüsse" nach § 13 nwGO. Ebenso für die "Bezirksausschüsse" nach Art. 60 bayGO ZIER S. 38 und BLEUTGE S. 54 f.
230) S. 122.
231) Ebenso GALETTE-LAUX (2. Aufl.), Erl. 1 a zu § 7 shGO.
232) Zu dieser Voraussetzung des Organbegriffs vgl. etwa WOLFF II § 74 I f 6.
233) KNÖPPEL S. 48; ZIER S. 38 ("lediglich Internum").
234) Auch beratende Gremien können Organcharakter haben. Vgl. DAGTOGLOU, der S. 56 ff. von "beratenden Kollegialorganen" spricht. Ferner WOLFF II § 75 I e 2; EGGERS S. 133.
235) Vgl. WOLFF II § 74 I f 6.
236) Vgl. insbesondere § 41 I bwGO; § 62 I HGO; § 51 I NGO; § 44 I rpGO; § 47 I saGO.
237) Daß die Ortsräte nicht lediglich zur Beratung der Gemeindevertretung eingesetzt sind, kommt besonders deutlich in § 75 I rpGO zum Ausdruck. Danach hat der Ortsrat "die Gemeindeorgane" durch Beratung zu unterstützen. Vgl. auch § 76 d I bwGO; § 82 II HGO; § 55 a I NGO und § 70 I saGO, die für eine auf die Gemeindevertretung beschränkte Beratungsfunktion keinen Anhaltspunkt bieten. Vgl. zum unterschiedlichen Aufgabenbereich noch MÜLLER S. 39.
238) Vgl. § 55 a I 1 NGO; § 75 I rpGO.

hat der Gesetzgeber den Ortsräten einen von anderen Gemeindeinstitutionen abgegrenzten Zuständigkeitsbereich mit eigenen Rechten (Vorschlagsrechte, Anhörungsrechte) und Pflichten (z. B. Pflicht zur Stellungnahme) zugewiesen. [239] Das spricht für ihre Organeigenschaft. [240] Organe nehmen nämlich innerhalb einer Organisationseinheit eigene Zuständigkeiten wahr, während die Organteile typischerweise nur an der Zuständigkeitswahrnehmung anderer Organe teilnehmen. [241] Auch wenn die Einrichtung der Ortsräte und teilweise ihre Aufgabenausstattung [242] von einem Beschluß der Gemeindevertretung abhängen, beeinträchtigt das die Organqualität nicht. [243] Selbst eine eventuelle Weisungsabhängigkeit beseitigt nach herrschender Meinung die Organeigenschaft nicht. [244]

Ganz abgesehen davon, daß die Qualifizierung der Ortsräte als Teil anderer Gemeindeorgane ihrer vom Gesetzgeber gewollten treuhänderischen Funktion widersprechen würde, erscheint ihre Einordnung als Organteil bei lediglich beratenden Befugnissen von der rechtlichen Konstruktion her als bedenklich. Man müßte nämlich bei konsequenter Anwendung dieser These, die Ortsräte als Teile mehrerer Gemeindeorgane ansehen, weil sich ihre Beratungstätigkeit nicht auf ein Gemeindeorgan beschränkt. [245] Gegenüber diesem frag-

---

239) Siehe oben S. 73 ff.

240) Vgl. GÖNNENWEIN S. 307 (in Fn. 1), der unter Gemeindeorganen die sich aus dem Gemeindeverfassungsrecht ergebenden Träger von Aufgaben versteht, deren Handeln unmittelbar für die Gemeinde wirkt, "die also innerhalb der Gemeindeorganisation mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet sind ".

241) EGGERS S. 130; WOLFF II § 74 I f 6.

242) Vgl. etwa § 55 a I 2 NGO.

243) Das wird selbst von den Anhängern der Gegenmeinung, die nur entscheidungsbefugten Ortsräten Organcharakter zubilligen wollen, nicht bestritten, denn die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen setzt ja ebenfalls einen Beschluß der Gemeindevertretung voraus. Vgl. RAUBALL S. 76, der deshalb den entscheidungsbefugten "Bezirksausschuß" nach § 13 nwGO zur Unterscheidung von den Gemeindeorganen, die ihre Rechtsposition unmittelbar aus dem Gesetz herleiten, als "mittelbares Organ" bezeichnet. ZIER S. 47, 48 qualifiziert den entscheidungsbefugten "Bezirksausschuß" nach Art. 60 bayGO als "abgeleitetes und untergeordnetes Organ des Mutterorgans Gemeinderat".

244) Vgl. etwa WOLFF II § 75 I f 2 ("abhängige Organe").

245) Nach EGGERS S. 133 spricht für die Organeigenschaft eines beratenden Gremiums, daß es gegenüber mehreren Stellen beratend tätig wird.

würdigem Ergebnis verdient die rechtliche Einordnung des beratenden Ortsrates als eigenständiges Gemeindeorgan den Vorzug. [246]

Die eigenständige Stellung der Ortsräte innerhalb der Gemeindeorganisation wird durch die Art der Bestellung der Ortsratsmitglieder, die Wahl des Ortsratsvorsitzenden und die Zusammensetzung der Ortsräte bestätigt. [247] Mit Ausnahme des gesetzlich als Ratsausschuß konzipierten "Bezirksausschusses" nach § 13 nwGO werden die Ortsräte nicht aus der Mitte der Gemeindevertretung gebildet, sie wählen grundsätzlich ihren Vorsitzenden selbst, [248] und ihre Zusammensetzung richtet sich nicht nach der Sitzverteilung in der Gemeindevertretung, sondern den politischen Kräfteverhältnissen in der Ortschaft. [249] Daß sie weder als Teil des Organs "Gemeinderat" noch eines anderen Gemeindeorgans angesehen werden können, läßt sich schließlich auch mit gesetzessystematischen Erwägungen begründen. Das Institut des Ortsrates ist nämlich regelmäßig in besonderen Abschnitten der Gemeindeordnungen geregelt, [250] wodurch die Sonderstellung dieser Gremien innerhalb der Gemeindeorganisation hervorgehoben wird. Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß die Ortsräte, selbst wenn sie nur beratende Funktionen erfüllen, Organe der Gemeinde sind. [251]

---

246) WOLFF II § 75 I e 2 bezeichnet Organe, die lediglich unverbindliche, beratende Äußerungen an andere Organe abgeben, als "Hilfsorgane".

247) Zur Bedeutung dieser Faktoren bei der Unterscheidung von Organen und Organteilen vgl. EGGERS S. 132.

248) Ausnahme: § 76 e 1 iVm § 76 c III bwGO.

249) Vgl. § 75 IV 2 rpGO; § 68 II 2 saGO; § 4 II 1 shLVO.

250) bwGO: 6. Abschnitt ("Besondere Verwaltungsformen") des II. Teils ("Verfassung und Verwaltung der Gemeinde"); HGO: 4. Abschnitt ("Maßnahmen zur Förderung der Selbstverwaltung") des V. Teils ("Verwaltung der Gemeinde"); NGO: 2. Abschnitt ("Ortschaften") des V. Teils ("Innere Gemeindeverfassung"); rpGO: 4. Kapitel ("Ortsbezirke"); saGO: 4. Abschnitt ("Förderung der Selbstverwaltung in Gemeindebezirken und Stadtbezirken") des II. Teils ("Organe und Verwaltung"). Diese Feststellung gilt übrigens auch für den nordrhein-westfälischen "Bezirksausschuß", denn seine Rechtsstellung ist im Gegensatz zu der anderer Ratsausschüsse nicht im 1. Abschnitt ("Regelbestimmungen") des V. Teils der nwGO ("Verwaltung der Gemeinde") geregelt, sondern im III. Teil der nwGO unter dem Titel "Gemeindegebiet".

251) Die Organeigenschaft des lediglich beratenden Ortsrates bejahen ausdrücklich GALETTE-LAUX (2. Aufl.), Erl. 1 a zu § 7 shGO und MÜLLER S. 122. Vgl. auch KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 76 b bwGO, die den Ortschaftsrat als "obligatorisches Organ in der Ortschaft" bezeichnen; ferner MASSON-SAMPER, Erl. 6 zu Art. 60 bayGO, die in bezug auf die bayerischen "Bezirksausschüsse" davon sprechen, daß diese "auch als nur beratende Organe bestellt werden können".

Die bisherigen Ausführungen haben schon gezeigt, daß die Ortsräte sich nur bedingt mit den Ratsausschüssen vergleichen lassen. Eine Rechtsähnlichkeit besteht insofern, als die Bildung dieser Gremien von einem Beschluß der Gemeindevertretung abhängig ist. Teilweise werden die Ortsräte auch verfahrensrechtlich und in bezug auf die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen mit den Ausschüssen gleichgestellt. [252] Diese partielle Übereinstimmung der Rechtsstellung der Ortsräte und der Ausschüsse darf allerdings schon mit Rücksicht darauf, daß ebenso häufig die sinngemäße Anwendung von Vorschriften über den Gemeinderat vorgesehen ist, [253] nicht verallgemeinert werden. [254] Naheliegender ist eine gewisse Parallelität mit dem Gemeinderat, wenngleich der unterschiedliche Aufgabenumfang nicht zu übersehen ist. Bei der Einrichtung der Ortsräte hat der Gedanke, ein Ersatzgremium für die durch die Gebietsreform aufgelösten Gemeindeparlamente zu schaffen, eine Rolle gespielt. [255] Zwar hat man, um das Ziel der Gebietsreform nicht zu gefährden, den Ortsräten keine Allzuständigkeit für ihren Ortschaftsbereich eingeräumt, der Grundsatz der Allzuständigkeit klingt aber in einigen gesetzlichen Bestimmungen - reduziert auf Beratungsfunktionen - an. So hat der Ortsrat beispielsweise ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen. [256] Außerdem repräsentiert der Ortsrat ebenso wie die Gemeindevertretung eine nach lokalen Kriterien bestimmte Bevölkerungsgruppe. KRÄMER [257] ist deshalb zuzustimmen, wenn er ausführt, daß die Ortsräte "wie die Gemeindevertretung Repräsentations- und Verwaltungskollegium zugleich" sind. Bezieht man ihre

---

252) Vgl. § 55 a V 1 NGO; § 75 VI rpGO; § 82 III 2 HGO; § 75 II rpGO.

253) Vgl. etwa §§ 76 c I 1 und 76 f bwGO; §§ 82 I 2, V 1 HGO; § 55 a II NGO; §§ 69 I, 71 saGO.

254) Insbesondere können bei einer Regelungslücke nicht ohne weiteres die Vorschriften über Ratsausschüsse analog herangezogen werden. Die im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 85) getroffene Feststellung, daß der Ortsrat "im wesentlichen die Rechtsstellung eines Ausschusses der Gemeinde" hat, ist daher nicht unbedenklich. Vgl. auch MÜLLER, der (S. 39) von "völlig verschiedenen Gremien" spricht. Widersprüchlich ist es dann aber die Anmerkung von LÜERSEN-NEUFFER (Anm. 3 zu § 55 a NGO), daß die Ortsräte dem Rat gegenüber eine Hilfsstellung einnehmen, die sich mit der der Ausschüsse in mancher Hinsicht vergleichen läßt, als "zutreffend" zu bezeichnen (S. 38 in Fn. 5).

255) Dazu schon oben S. 49.

256) Vgl. insbesondere § 76 d I 3 bwGO; § 82 II 2 HGO; § 70 I saGO.

257) S. 20.

Organstellung ein, so kann man die Ortsräte auch mit MUNTZKE-SCHLEMPP [258] als "Parallel-Organe der Gemeindevertretung" [259] oder als lokale Repräsentativorgane [260] qualifizieren.

2. Ortschaften mit Ortsvorsteher

Das Institut des "Ortsvorstehers", das auf eine lange geschichtliche Tradition zurückblickt, [261] ist - abgesehen von der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung - in allen Gemeindeordnungen geregelt. [262] Die dem Ortsvorsteher im Rahmen der Ortschaftsverfassung zugewiesenen Funktionen sind aber nicht in allen Ländern gleich.

a) Die unterschiedliche Stellung des Ortsvorstehers in der Gemeindeorganisation

Im wesentlichen können drei Organisationstypen in den Gemeindeordnungen der Länder unterschieden werden.

Nach der baden-württembergischen und - mit Einschränkungen - [263] der rheinland-pfälzischen Regelung bilden Ortsrat und Ortsvorsteher notwendige Bestandteile der Ortschaftsorganisation. [264]

---

258) Erl. III zu § 82 HGO.
259) Ähnlich die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen LT-Ds. 7/547 S. 12 ("Parallel- und Hilfsorgan der Gemeindevertretung"). Daß der Ortsrat allerdings nicht nur Hilfsorgan gegenüber der Gemeindevertretung ist, wurde schon gesagt. Vgl. auch die Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds 7/1884 S. 94, wonach "der Ortsbeirat ebenso wie der Gemeinderat Teilorgan (?) der Gemeinde ist".
260) WOLFF II § 75 I g 5 versteht unter lokalen Organen u. a. solche, deren örtliche Zuständigkeit sich auf Teile von Großstädten erstreckt. Da sich die Teile von Großstädten in ihrer Rechtsnatur nicht von den Teilen anderer Gemeinden unterscheiden, sind keine Bedenken ersichtlich, diese Terminologie auch in diesem Zusammenhang zu verwenden. MÜLLER S. 123 (Fn. 2) hält den Begriff "lokales Organ" allerdings für "äußerst mißverständlich", weil man fälschlicherweise darunter Organe der Gemeindebezirke (Ortschaften) verstehen könnte. Zum Begriff "Repräsentativorgan" vgl. WOLFF II § 75 I d 2.
261) Vgl. den geschichtlichen Rückblick oben S. 21 ff. "Ortsvorsteher" hießen teilweise schon die Vorsteher der nachbarschaftlichen Genossenschaften; vgl. v. UNRUH, Gemeinderecht, S. 86.
262) Vgl. § 76 e bwGO; § 82 IV HGO; § 55 b NGO; § 13 IV nwGO; § 76 rpGO; § 71 a saGO. In Bayern gibt es unter der Bezeichnung "Ortssprecher" ein entsprechendes Institut; vgl. Art. 78 bayGO.
263) Vgl. § 74 III rpGO.
264) Vgl. § 76 b II, III bwGO; § 74 II rpGO.

In offensichtlicher Anlehnung an die Funktion des Bürgermeisters hat man das Amt des Ortsvorstehers in Baden-Württemberg ausgestaltet. Entsprechend der Stellung des Bürgermeisters als Vorsitzenden des Gemeinderates und Leiter der Gemeindeverwaltung [265] ist der Ortsvorsteher Vorsitzender des Ortsrates und zugleich Leiter der örtlichen Verwaltung. [266] Der rheinland-pfälzische Ortsvorsteher führt gemäß § 75 V 1 rpGO ebenfalls den Vorsitz im Ortsrat, für die Leitung einer Verwaltungsstelle kommt aber nach § 77 II 1 rpGO nur ein hauptamtlicher Beamter der Gemeindeverwaltung in Frage. Die Erledigung einzelner Verwaltungsgeschäfte durch den Ortsvorsteher ist jedoch vorgesehen. [267]

In Hessen und im Saarland trägt der Vorsitzende des Ortsrates kraft Gesetzes die Bezeichnung "Ortsvorsteher". [268] Eine Parallele zur gesetzlichen Konzeption in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz besteht insofern, als den Ortsvorstehern auch hier Funktionen der Gemeindeverwaltung übertragen werden können. Nach § 71 a IV saGO "kann" der Ortsvorsteher im Auftrag des Bürgermeisters bestimmte Verwaltungsangelegenheiten wahrnehmen. Dem hessischen Ortsvorsteher "kann" sogar die Leitung der Außenstelle der Gemeindeverwaltung in der Ortschaft übertragen werden (§ 82 IV 4 HGO). [269]

Eine dritte Variante stellen Regelungen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bayern dar. Nach den §§ 55 I 1 NGO und 13 II 1 nwGO können Ortsvorsteher "an Stelle von" Ortsräten in den Ortschaften eingesetzt werden. [270] Damit ist die Einrichtung von Ortsräten und Ortsvorstehern in einer Ortschaft ausgeschlossen. Die Möglichkeit, innerhalb einer Gemeinde Ortschaften mit Ortsrat und Ortschaften mit Ortsvorsteher nebeneinander zu bilden, bleibt von dieser Regelung unberührt. [271] In Rheinland-Pfalz haben die Ortschaften zwar grundsätzlich einen Ortsrat und einen Ortsvorsteher (§ 74 II rpGO). Unter bestimmten Voraussetzungen kann aber nach § 74 III rpGO wie in Niedersachsen und

---

265) Vgl. § 42 I bwGO.
266) §§ 76 c III und 76 e II bwGO.
267) Vgl. im einzelnen § 76 II 2, 3 rpGO.
268) § 82 IV 2 HGO; § 71 a II saGO. Diese Bezeichnung für den Ortsratsvorsitzenden empfiehlt auch das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
269) Im Unterschied zur baden-württembergischen Regelung (§ 76 e II 1 bwGO) ist der hessische Ortsvorsteher nicht schon kraft Gesetzes Leiter der Verwaltungsaußenstelle, es bedarf vielmehr eines besonderen Übertragungsaktes.
270) Diese Möglichkeit zeigt auch das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38 auf.
271) VerwVO Nr. 2 zu § 13 nwGO.

Nordrhein-Westfalen ein Ortsvorsteher an die Stelle eines Ortsrates treten. Nach der bayerischen Regelung ist ohnehin nur ein "Ortssprecher" vorgesehen. [272]

Die folgende vergleichende Übersicht beschränkt sich auf die Ortschaften mit Ortsvorsteher, wie sie zuletzt beschrieben wurden. Hinsichtlich der Ortsvorsteher, die den Vorsitz im Ortsrat führen, kann auf vorherige Ausführungen verwiesen werden. [273]

b) Bestellung des Ortsvorstehers

Während die Bildung eines Ortsrates in einigen Ländern von einer bestimmten Ortschaftsgröße abhängig ist, [274] gibt es für die Bestellung eines Ortsvorstehers keine entsprechenden Begrenzungen. Das ermöglicht eine flexible, besonderen örtlichen Verhältnissen angepaßte Anwendung dieses Instituts. [275] Wie die rheinland-pfälzische Regelung zeigt, ist die Bestellung eines Ortsvorstehers vor allem für kleinere Ortschaften gedacht, für die die Einrichtung eines Ortsrates zu aufwendig wäre. Nach § 74 III 1 rpGO haben Ortschaften "mit nicht mehr als 300 Einwohnern" nur einen Ortsvorsteher. Erst oberhalb dieser Einwohnergrenze - in Niedersachsen beträgt sie 400 Einwohner - [276] besteht eine echte Wahlmöglichkeit zwischen einem Ortsvorsteher oder einem Ortsrat. [277] Die Entscheidung trifft die Gemeindevertretung durch Erlaß entsprechender Hauptsatzungsbestimmungen. [278] In Bayern liegt die Entscheidung über die Bestellung eines "Ortssprechers" allein bei den in der Ortschaft [279] ansässigen Gemeindebürgern. [280]

Obwohl der Ortsvorsteher wie der Ortsrat die Belange der Ortschaft in der Gemeinde zu wahren hat, [281] ist in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz übereinstimmend der Gemeinderat für seine Wahl zuständig. [282] Nur in Bayern ist die vom Ortsvorsteher zu repräsentierende Bevölkerungsgruppe an der Bestellung

---

272) Zur bayerischen Regelung vgl. schon oben S. 36.
273) Siehe oben S. 76-78.
274) Vgl. § 55 I 3 NGO; § 67 I 3 saGO; § 74 III 1 rpGO.
275) Vgl. entsprechende Erwägungen im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 96).
276) Vgl. § 55 I 3 NGO. § 13 nwGO enthält keine entsprechende Begrenzung für die Einrichtung von "Bezirksausschüssen".
277) Vgl. § 74 III 2 rpGO.
278) Vgl. § 55 I 1 NGO; § 74 III 2 rpGO; § 13 II 2 nwGO.
279) Gemeint sind die ehemaligen Ortschaften und Gemeinden iSd. Art. 78 I 1 bayGO. Vgl. oben S. 56.
280) Vgl. Art. 78 I 1 bayGO.
281) Vgl. § 55 b I 4 NGO; § 76 II 1 rpGO; § 13 IV 3 nwGO.
282) Vgl. § 55 b I 1 NGO; § 13 IV 1 nwGO; § 74 III 3 rpGO.

beteiligt. Nach Art. 78 I 1 bayGO wählt die "Ortsversammlung", die der erste Bürgermeister auf Antrag eines Drittels der in der Ortschaft ansässigen Bürger einzuberufen hat, den "Ortssprecher".

Die unmittelbare Wahl des Ortsvorstehers verschafft diesem ein Höchstmaß an Legitimation, für die Ortschaftsinteressen einzutreten. Auf der anderen Seite birgt diese Regelung die Gefahr ständiger Konflikte zwischen den zentralen Gemeindeorganen und dem Ortsvorsteher, die seiner eigentlichen Funktion als Mittler zwischen den Einwohnern der Ortschaft und der zentralen Gemeindeverwaltung schaden und die Integration der Ortschaft erschweren könnte.[283] Die Wahl durch die Gemeindevertretung bietet demgegenüber nicht die Gewähr, daß die politischen Kräfteverhältnisse in der Ortschaft berücksichtigt werden. Die im Gemeinderat dominierende Partei könnte allzu leicht geneigt sein, einer oppositionellen Haltung der Ortschaften dadurch zu begegnen, daß sie ausschließlich Vertreter ihrer Partei als Ortsvorsteher beruft. Diesen Bedenken hat man nur in Rheinland-Pfalz Rechnung getragen, indem man der politischen Gruppe, die in der Ortschaft aufgrund des Wahlergebnisses zur Gemeinderatswahl die stärkste politische Gruppe bildet, bei der Wahl des Ortsvorstehers das Vorschlagsrecht zugesteht (§ 74 III 3 rpGO).[284]

Als Voraussetzungen für die Wahl zum Ortsvorsteher bestimmt § 13 IV 2 nwGO, daß der Ortsvorsteher in der Ortschaft, für die er bestellt ist, wohnt und dem Rat angehört oder angehören kann. Um einen in der Ortschaft wohnenden Gemeindebürger muß es sich auch in Bayern handeln, da der "Ortssprecher" gemäß Art. 78 I 1 bayGO aus der Mitte der Ortsversammlung zu wählen ist. Die Wahl eines Gemeinderatsmitgliedes ist allerdings schon deshalb ausgeschlossen, weil die Einrichtung eines "Ortssprechers" überhaupt nur unter der Bedingung zulässig ist, daß die ehemaligen Gemeinden nicht im Gemeinderat vertreten sind. Nach § 74 III 3 rpGO wird der Ortsvorsteher "aus den Bürgern des Ortsbezirks" gewählt und nach § 55 b I 3 NGO "muß" der Ortsvorsteher "in der Ortschaft, für die er bestellt ist, wohnen". Für in der Ortschaft wohnende Gemeinderatsmitglieder besteht in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz kein Wählbarkeitshindernis.

---

283) Zu dieser Funktion des Ortsvorstehers vgl. insbesondere GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42, 43 (Tz. 97).

284) Diese Bestimmung muß in Verbindung mit § 40 III rpGO gesehen werden. Danach können bei Wahlen nur solche Personen gewählt werden, die dem Gemeinderat vor der Wahl vorgeschlagen worden sind.

Der Ortsvorsteher wird in allen Ländern für die Dauer der Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt. [285] Im Interesse einer kontinuierlichen Arbeit des Ortsvorstehers sieht § 55 b II NGO vor, daß der Ortsvorsteher nach Ablauf der Wahlperiode seine Tätigkeit bis zur Neuwahl des Ortsvorstehers fortführt. Dagegen "endet" nach Art. 78 I 3 bayGO die Amtszeit des "Ortssprechers" mit der Amtszeit des Gemeinderats.

c) Aufgaben des Ortsvorstehers

Die Aufgabe der Ortsvorsteher in Ortschaften ohne Ortsrat besteht vornehmlich darin, die Belange der Ortschaft gegenüber den Gemeindeorganen zu vertreten. [286] Der bayerische "Ortssprecher" kann zu diesem Zweck an allen Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilnehmen und Anträge stellen (Art. 78 II 1 bayGO). Soweit die Geschäftsordnung des Rates nichts anderes bestimmt, kann er sich sogar zu Angelegenheiten äußern, die nicht speziell die Ortschaft betreffen. [287] Im Gegensatz zur bayerischen Regelung, die nur für im Gemeinderat nicht repräsentierte ehemalige Gemeinden gilt, ist die Bestellung eines Ortsvorstehers in Nordrhein-Westfalen nicht schon ausgeschlossen, wenn die Ortschaft im Gemeinderat vertreten ist. Die nordrhein-westfälische Regelung legt es sogar nahe, einen in der Ortschaft wohnenden Gemeindevertreter zum Ortsvorsteher zu wählen. [288] Denn nach § 13 IV 4 nwGO dürfen Ortsvorsteher, die nicht Gemeinderatsmitglieder sind, an den Sitzungen des Gemeinderats weder entscheidend noch beratend mitwirken. Im Ermessen des Gemeinderates steht es, ob den betreffenden Ortsvorstehern wenigstens ein Anhörungsrecht in den Sitzungen eingeräumt wird. [289] Die niedersächsische Gemeindeordnung überläßt die Frage, wie die Ortschaftsbelange vom Ortsvorsteher gegenüber den Gemeindeorganen zur Geltung zu bringen sind, einer näheren Regelung in der Hauptsatzung. [290] Auch die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung ist in dieser Beziehung nicht viel aufschlußreicher. Nach § 76 III rpGO "kann" der Ortsvorsteher "an den Sitzungen des

285) Vgl. § 55 b I 1 NGO; § 13 IV 1 nwGO; § 76 I 1 rpGO; Art. 78 I 3 bayGO.
286) Vgl. § 55 b I 4 NGO; § 13 IV 3 nwGO; § 76 II 1 rpGO.
287) Vgl. Art. 78 II 2 bayGO.
288) Vgl. KÖRNER, Erl. 3 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 64.
289) Vgl. § 13 IV 4 letzter Halbsatz: "... das Recht, auch dort gehört zu werden, kann jedoch in der Hauptsatzung vorgesehen werden".
290) § 55 b I 5 NGO.

Gemeinderats teilnehmen". Welchen Inhalt dieses Teilnahmerecht hat, ist unklar. [291]

Neben seiner Funktion als Sprecher der Ortschaft hat der Ortsvorsteher in Niedersachsen "im Interesse einer bürgernahen Verwaltung Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung zu erfüllen" (§ 55 b I 4 NGO). Etwas konkreter im Hinblick auf die für die Gemeindeverwaltung zu erledigenden Aufgaben ist § 76 II 3 rpGO. Danach "soll" dem Ortsvorsteher mit seinem Einverständnis die Befugnis zur Ausstellung von Bescheinigungen übertragen werden, die dieser aufgrund seiner Orts- und Personenkenntnis erstellen kann. [292] Darüber hinaus können ihm nach § 76 II 2 rpGO in Einzelfällen bestimmte Aufträge vom Bürgermeister und den zuständigen Beigeordneten erteilt werden.

Diese Regelungen tragen dem Umstand Rechnung, daß durch die Bildung großräumiger Gemeinden für den Bürger weitere Wege zum Sitz der Gemeindeverwaltung entstehen können. Bei einfachen Verwaltungsgeschäften soll der Ortsvorsteher ihnen diese Wege ersparen. [293] Vor allem den Bewohnern ländlicher Gemeinden, die sich vor der Neugliederung in Verwaltungsangelegenheiten jederzeit an den ihnen persönlich bekannten Bürgermeister wenden konnten, wird in Form des Ortsvorstehers eine vergleichbare "Anlaufstelle" erhalten. [294] Die Bestellung eines Ortsvorstehers kommt aber nicht nur den Bürgern zugute, sie kann auch zur Entlastung der zentralen Gemeindeverwaltung beitragen. Beispielsweise können lokale Aufgaben wie Kontrollen, statistische Erhebungen usw., die sonst von Bediensteten der Gemeindeverwaltung in der Ortschaft durchgeführt werden müßten, dem Ortsvorsteher zur Erledigung übertragen werden. [295]

Die Doppelfunktion des Ortsvorstehers als Repräsentant der Ortschaft und Glied der Gemeindeverwaltung, die die niedersächsische und rheinland-pfälzische Regelung kennzeichnen, ist in Bayern und Nordrhein-Westfalen nicht vorgesehen. Wie aus den Be-

---

291) Dazu schon oben S. 78 Fn. 203.
292) Diese Regelung gilt nicht, wenn eine Verwaltungsstelle nach § 77 rpGO in der Ortschaft eingerichtet ist.
293) Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, LT-Ds 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.3).
294) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 42 f. (Tz. 95-98).
295) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 43 (Tz. 97); LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 55 b NGO.

ratungen anläßlich der Neufassung des § 13 nwGO hervorgeht, hat man in Nordrhein-Westfalen bewußt darauf verzichtet, die Ortsvorsteher zu Verwaltungsbeauftragten zu machen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll der Ortsvorsteher ausschließlich Kontaktmann zwischen dem Gemeinderat und der Ortschaftsbevölkerung sein.[296]

d) Rechtsstellung des Ortsvorstehers

In den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen, in denen sich die Tätigkeit der Ortsvorsteher auf die Wahrung der Ortschaftsbelange beschränkt, richtet sich die Rechtsstellung des Ortsvorstehers nach den allgemeinen Vorschriften für ehrenamtlich Tätige.[297] In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, wo die Ortsvorsteher auch mit der Ausführung einfacher Verwaltungsgeschäfte für die Gemeindeverwaltung betraut werden, ist ihre Ernennung zum Ehrenbeamten vorgesehen,[298] so daß zusätzlich die für Ehrenbeamte einschlägigen Bestimmungen der jeweiligen Landesbeamtengesetze zu beachten sind.[299]

Der Ortsvorsteher ist wie der Ortsrat, den er ersetzt, Organ der Gemeinde,[300] da ihm mit der Wahrnehmung der Ortschaftsbelange ein eigener Zuständigkeitsbereich innerhalb der Gemeindeorganisation gesetzlich zugewiesen ist.[301] Soweit der Ortsvorsteher in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung erfüllt, kann er allerdings nicht als eigenständiges Organ angesehen werden. Es fehlt nämlich an dem für die Organeigenschaft wesentlichen Merkmal unvermittelter Zurechnung.[302]

---

296) LOEBELL, Erl. 6 zu § 13 nwGO; ders., Kommunale Neugliederung, S. 64 ff.; RAUBALL S. 112 f.

297) Ebenso für die nordrhein-westfälische Regelung KOTTENBERG-REHN (GrLfg. I Mai 1972), Erl. III zu § 13 nwGO.

298) § 55 b I 2 NGO; § 76 I 2 rpGO.

299) § 188 des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz vom 14.7.1970 (rpGVBl. S. 241); § 195 des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 20.10. 1970 (ndsGVBl. S. 394).

300) Inwieweit den Ortsvorstehern in Ortschaften mit Ortsrat Organqualität zukommt, kann wegen der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen nicht einheitlich beantwortet werden. Diese Frage wird daher bis zur Erörterung der einzelnen landesgesetzlichen Regelungen in Teil III dieser Arbeit zurückgestellt.

301) Ebenso für den bayerischen "Ortssprecher" HELMREICH-WIDTMANN (9. Aufl.), Erl. 1 zu Art. 29 bayGO. Etwas zurückhaltender in bezug auf den Ortsvorsteher nach § 13 nwGO RAUBALL S. 90 ("Organ im weiteren Sinne"). Vgl. auch die Einzelbegründung zu § 76 rpGO, LT-Ds 7/1884 S. 95, wo von der Position des Ortsvorstehers als Repräsentant der Ortschaft "gegenüber den übrigen Organen der Gemeinde" die Rede ist.

302) Vgl. zu diesem Element des Organbegriffs WOLFF II § 74 1 f 6.

Das Verhalten des Ortsvorstehers (z. B. die Ausstellung von Bescheinigungen) wird nicht der Gemeinde als Organträger unmittelbar zugerechnet, sondern gilt rechtlich als Verhalten des Gemeindeorgans, an dessen Zuständigkeitswahrnehmung der Ortsvorsteher teilnimmt, [303] d. h. als Verhalten des Bürgermeisters bzw. Gemeindedirektors [304]. Der Ortsvorsteher muß daher innerhalb dieses Funktionsbereiches richtigerweise "im Auftrage" des Bürgermeisters bzw. Gemeindedirektors zeichnen.

III. Die Änderung und Aufhebung der Ortschaftsverfassung

Die meisten Gemeindeordnungen enthalten nicht nur Vorschriften über die Einführung der Ortschaftsverfassung, sie regeln auch deren Änderung und Aufhebung.[305]

1. Revisionsgründe

Die Gründe für eine Änderung oder Aufhebung der Ortschaftsverfassung können vielfältig sein. Sie reichen von Gesichtspunkten der Gemeindeentwicklung, der organisatorischen Verwaltungsvereinfachung bis zur mangelnden Bewährung der Ortschaftsverfassung. Beispielsweise kann die Auflösung der Ortschaft in Betracht gezogen werden, wenn der neue Gemeindeteil vollständig in die übrige Gemeinde integriert ist. [306] Die Ausbildung neuer Gemeindezentren oder Konzentrationsbestrebungen können die Zusammenlegung von Ortschaften zweckmäßig erscheinen lassen. [307] Denkbar ist eine Aufhebung der Ortschaftsverfassung schließlich auch als Folge mangeln-

---

303) Das ist wohl gemeint, wenn das GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 43 (Tz. 97) in diesem Zusammenhang von einem "Hilfsorgan" der Verwaltung spricht. Die Verwendung des Zusatzes "-organ" ist allerdings mißverständlich, da der Ortsvorsteher insoweit gerade nicht Organ ist. BURMESTER S. 172 spricht neutraler von "Hilfspersonen" der Verwaltung.

304) Die Bezeichnung des Gemeindevorstehers ist in den Ländern unterschiedlich; vgl. etwa WOLFF II § 87 I f.

305) Vgl. § 76 g bwGO; § 82 VI HGO; § 55 c NGO; § 13 V nwGO; § 74 I 4 rpGO; § 133 a IV saGO.

306) Vgl. Begründung zum Entwurf eines 2. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, LT-Ds. 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.4); KLEIN, Staats- u. Kommunalverwaltung 1972, 152.

307) Vgl. zu den möglichen Gründen einer Revision auch LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67 f.

den Bürgerinteresses oder als Konsequenz autonomer Bestrebungen in den Ortschaften.[308]

2. Rechtliche Voraussetzungen

Da die Bestimmungen über die Einrichtung von Ortschaften regelmäßig in der Hauptsatzung der Gemeinde enthalten sind,[309] ist der für eine Revision der Ortschaftsverfassung normale Verfahrensweg eine Änderung der Hauptsatzung. Diese setzt einen entsprechenden Änderungsbeschluß der Gemeindevertretung [310] und die öffentliche Bekanntmachung der Hauptsatzungsänderung voraus.[311] Auf diese Weise könnte eine Revision der Ortschaftsverfassung jederzeit und ohne entscheidende Einflußmöglichkeiten der betroffenen Organe in den Ortschaften [312] von der Gemeindevertretung durchgesetzt werden. Unberücksichtigt bliebe dann allerdings, daß die Einführung der Ortschaftsverfassung gerade im Zuge kommunaler Neugliederungen meistens nicht auf der alleinigen Initiative der Gemeindevertretung beruht. Häufig ist sie auf Gebietsänderungsvereinbarungen mit den ehemaligen Gemeinden, manchmal auch auf aufsichtsbehördliche und gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen.[313] Sofern diese Regelungen zeitlich nicht begrenzt sind, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls nach welcher Zeitspanne der vertraglich, aufsichtsbehördlich oder gesetzlich begründete Status der Ortschaften durch eine Änderung der Hauptsatzung revidiert werden kann. Eine Antwort auf diese Frage geben die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, die speziell für diesen Fall Rege-

---

308) Vgl. dazu das auf S. 53, 54 angeführte historische Beispiel.
309) Siehe oben S. 59 ff.
310) In einigen Gemeindeordnungen werden qualifizierte Mehrheiten für Änderungsbeschlüsse zur Hauptsatzung gefordert; vgl. § 4 II bwGO; § 7 II NGO; § 4 II 2 nwGO; § 25 II rpGO.
311) In Niedersachsen ist zusätzlich die aufsichtsbehördliche Genehmigung erforderlich; vgl. § 7 II NGO.
Zum Satzungsverfahren allgemein GÖNNENWEIN S. 154 ff.; PAGENKOPF S. 95 ff.
312) Diese wären allein auf ihr (letztlich unverbindliches) Anhörungsrecht verwiesen.
313) Vgl. BÖCHER S. 7; LOEBELL, Kommunale Neugliederung S. 60, 61; PAGENKOPF S. 112 ff. Vgl. auch die auf S. 47 in Fn. 2 erwähnten Neugliederungsgesetze.

lungen getroffen haben.[314]

Als rigoros ist die rheinland-pfälzische Regelung zu bezeichnen, denn nach § 74 IV 2 rpGO werden gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen zur Bildung von Ortschaften mit dem 15.12.1973[315] unwirksam. Zu diesem Zeitpunkt eingerichtete Ortschaften bestehen gemäß § 74 IV 1 rpGO bis zu einer anderweitigen Regelung durch die Hauptsatzung fort. Abgesehen davon, daß die Änderung und Aufhebung der Bestimmungen über die Ortschaftsbildung nach § 74 I 4 rpGO nur zum Ende einer Wahlzeit des Gemeinderats zulässig ist,[316] unterliegt der Gemeinderat keinen besonderen Beschränkungen, vor allem ist eine Zustimmung der von der Revision betroffenen Organe nicht erforderlich. Die notwendige Änderung der Hauptsatzung muß allerdings mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats beschlossen werden.[317]

In den übrigen Ländern ist der Schutz der Gemeinden, die ihre rechtliche Selbständigkeit verloren haben, etwas ausgeprägter. Zwar können auch in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die entsprechenden Hauptsatzungsbestimmungen gegen den Willen der Ortsräte und Ortsvorsteher geändert werden, nach § 55 c NGO bedarf die Beschlußfassung aber einer Mehrheit von zwei Dritteln der Gemeinderatsmitglieder und nach § 13 V nwGO einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung.[318] Letztere erstreckt sich nicht nur wie in Niedersachsen[319] auf eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Hauptsatzungsänderung. Das Gesetz räumt der Aufsichtsbehörde vielmehr eine Schlichterfunktion ein, wenn es in § 13 V 2 nwGO bestimmt, daß die Aufsichtsbehörde "auf einen angemessenen Ausgleich der

---

314) Vgl. § 76 g bwGO; § 55 c NGO; § 13 V nwGO; § 74 IV rpGO; § 133 a IV saGO. Von diesen Bestimmungen beziehen sich nur die §§ 74 IV rpGO und 133 a IV saGO auf gesetzlich eingeführte Ortschaftsverfassungen. Die übrigen Vorschriften regeln die Revision der in Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen festgelegten Ortschaftseinteilungen.

315) Das ist der Tag des Inkrafttretens des § 74 rpGO; vgl. § 133 S. 2 rpGO.

316) Diese Vorschrift gilt auch für die Änderung bestehender Ortschaften gemäß § 74 IV 1 rpGO; vgl. KPBl. 1974/294.

317) Vgl. § 25 II rpGO.

318) Für den Änderungsbeschluß ist in Nordrhein-Westfalen die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder erforderlich (vgl. § 4 II 3 nwGO).

319) Vgl. § 7 II 2 NGO.

verschiedenen Belange hinzuwirken" hat. [320] In zeitlicher Hinsicht ist nach § 13 V 1 nwGO eine Revision der Ortschaftseinteilung erst "nach Ablauf der auf die nächsten allgemeinen Kommunalwahlen folgenden Wahlperiode" möglich, während sie nach § 55 c NGO "zum Ende einer Wahlperiode" zulässig ist. Ein zeitlich befristetes Änderungsverbot enthält auch die saarländische Gemeindeordnung für die im Zuge der kommunalen Neugliederung [321] gemäß § 133 a I, II saGO gebildeten Ortschaften. Nach § 133 a IV saGO gilt es für die erste allgemeine Amtszeit der Ortsräte nach der Neugliederung.

Frühestens "zur übernächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte nach Einführung der Ortschaftsverfassung" kann die Ortschaftsverfassung nach § 76 g bwGO aufgehoben werden. Im Gegensatz zu den vorerwähnten Bestimmungen ist die Aufhebung aber nicht allein von einer Hauptsatzungsänderung durch Beschluß der Gemeindevertretung abhängig. Vielmehr bedarf es zusätzlich der Zustimmung des jeweiligen von der Aufhebung betroffenen Ortsrates. [322] Damit liegt in Baden-Württemberg die Entscheidung über das rechtliche Schicksal der Ortschaft bei der von den Ortschaftsbürgern gewählten Vertretung. Das Zustimmungserfordernis garantiert eine optimale Sicherung der Ortschaftsinteressen. Auf der anderen Seite darf jedoch nicht verkannt werden, daß aus der Sicht der Gesamtgemeinde notwendige innerorganisatorische Korrekturen durch einen auf seinen Bestand beharrenden Ortsrat blockiert werden können.

Während die baden-württembergische Regelung nur für den Fall gilt, daß die Ortschaftsverfassung durch eine Grenzänderungsvereinbarung unbefristet eingeführt worden ist, [323] setzt § 82 VI HGO ganz allgemein für die Aufhebung der Ortschaftsverfassung die Zustimmung des "Ortsbeirats" voraus. Die Aufhebung ist im übrigen frühestens zum Ende der Wahlzeit zulässig und kann nur mit qualifizierter Mehrheit von der Gemeindevertretung beschlossen

---

320) KÖRNER, Erl. 5 zu § 13 nwGO.
321) Vgl. das Gesetz Nr. 986 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes vom 19.12.1973 (saABl. S. 852).
322) Nach § 76 g S. 2 bwGO muß die Zustimmung mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des "Ortschaftsrates" beschlossen werden.
323) Vgl. § 76 g S. 1 bwGO. Dazu ausführlicher KUNZE-SCHMID, Erl. zu § 76 g bwGO.

werden. [324] Da die hessische Regelung unabhängig davon gilt, wie die Ortschaftsverfassung eingeführt wurde, sind die Belange der Ortschaften in Hessen vergleichsweise am stärksten geschützt.

Eine Sonderstellung gegenüber den hier besprochenen landesgesetzlichen Vorschriften nimmt die bayerische Regelung ein. Nach Art. 78 I 3 bayGO endet das Amt des Ortssprechers automatisch mit Ablauf der Amtszeit des Gemeinderates. Die erneute Bestellung eines Ortssprechers ist davon abhängig, daß sich gemäß Art. 78 I 1 bayGO ein Drittel der in der Ortschaft wohnenden Gemeindebürger für eine Einberufung der Ortsversammlung zur Neuwahl eines Ortssprechers entscheidet. Durch dieses umständliche Verfahren "soll verhindert werden, daß einzelne Bürger ein völliges Hineinwachsen des Gemeindeteils in eine echte örtliche Gemeinschaft immer wieder erschweren ". [325]

---

324) Für den Zustimmungsbeschluß des "Ortsbeirates" genügt dagegen die einfache Mehrheit. So ausdrücklich die Einzelbegründung zu § 82 HGO, LT-Ds. 7/547 S. 12.

325) So die Begründung der Gesetzesvorlage (abgedruckt bei GRÖBNER, Der Städtebund 1971, 256).

Teil III

Die kommunale Neugliederung und das Ortschaftsverfassungsrecht in den einzelnen Bundesländern (unter besonderer Berücksichtigung Niedersachsens)

1. Kapitel

Niedersachsen

I. Die Entwicklung des Ortschaftsverfassungsrechts

Die Möglichkeit, Gemeindeteilen mit Hilfe der Ortschaftsverfassung eine begrenzte Selbständigkeit zu belassen, ist in Niedersachsen nicht etwa erst durch das Zweite Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9.7.1971 [1] eröffnet worden. Der durch Art. I Ziff. 23 dieses Gesetzes in den V. Teil der NGO neu eingefügte 2. Abschnitt mit dem Titel "Ortschaften" enthält Regelungen, die das Ergebnis eines langjährigen Entwicklungsprozesses sind, der im folgenden kurz dargestellt werden soll. [2]

1. Die Situation vor der Gebietsreform

Das Bedürfnis, für die Verwaltung der Gemeinden, die sich aus mehreren Siedlungseinheiten zusammensetzen, besondere Normen im Sinne einer Ortschaftsverfassung zu schaffen, trat schon vor Erlaß der Niedersächsischen Gemeindeordnung [3] auf. Im Landesteil Oldenburg gingen erste Bestrebungen dahin, in den Großgemeinden die 1935 aufgelösten sog. Ortsgenossenschaften [4] wieder einzurichten. [5] Von der Verwirklichung dieser Pläne wurde aber wohl mit Rücksicht auf eine zukünftige allgemeine Regelung dieser Materie in der in Vorbereitung befindlichen NGO abgesehen. [6]

---

1) ndsGVBl. 1971 S. 232.
2) Als Ergänzung sei auf die ausführlichere Darstellung von BREDE S. 142 ff. verwiesen.
3) Die Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) vom 4.3.1955 (ndsGVBl. S. 55) ist am 1.4.1955 in Kraft getreten.
4) Dazu oben S. 27 ff.
5) Vgl. die am 19.12.1950 und 22.8.1951 von der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag eingebrachten Vorlagen eines "Gesetzes über die Bildung von Ortsgenossenschaften im Verwaltungsbezirk Oldenburg" (LT-Ds. 1/2418, 2/65). Vgl. dazu auch die Protokolle der 1. Lesung dieser Gesetzesvorlagen in der 112. Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 24.1.1951 (1. Wahlperiode, Sp. 6194 ff.) und der 6. Sitzung am 12.9.1951 (2. Wahlperiode, Sp. 265 ff.).
6) FREUDENBERG, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 14 (1965), S. 304 nimmt an, daß ein echtes Bedürfnis, Gemeindeteilen die Konstituierung als Quasi-Selbstverwaltungskörperschaften zu gestatten, in Oldenburg nicht mehr bestand.

Die Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen zeigte sich besonders deutlich am Beispiel der Stadt Salzgitter, die im Jahre 1942 durch den Zusammenschluß 29 vormals selbständiger Gemeinden gebildet wurde. [7] Im Gegensatz zu den organisch gewachsenen oldenburgischen Großgemeinden handelte es sich hierbei um ein künstliches Gebilde, das Verwaltungseinheiten unterschiedlichster Struktur und Größe in sich vereinigte. [8] Zwar hatte man schon 1946 für die ehemals selbständigen Gemeinden sog. Ortausschüsse gebildet [9], es wurde aber allgemein als unbefriedigend empfunden, daß diese lediglich beratende Funktionen ausüben durften. [10] Deshalb wurde im Vorgriff auf eine allgemeine Regelung in der NGO, deren Verabschiebung sich noch hinauszögerte, mit dem Gesetz über die Ortsräte in der Stadt Salzgitter vom 26.10. 1954 [11] eine Rechtsgrundlage für die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ortsräte geschaffen. [12] Das Gesetz sanktionierte auch den schon vorher praktizierten Bestellungsmodus, wonach die Ortsräte von den Bürgern der Ortschaften zugleich mit dem Rat der Gemeinde gewählt wurden. [13]

Während § 1 des Salzgitter-Gesetzes die Bildung von Ortsräten für das Gebiet dieser Stadt zwingend vorschrieb, beließ es die am 1. 4. 1955 in Kraft getretene NGO [14] bei einer Kann-Vorschrift. Nach § 76 NGO (1955) konnte die Hauptsatzung von Großstädten und Gemeinden mit großem Flächenumfang bestimmen, daß für Gemeindeteile die eine engere örtliche Gemeinschaft darstellen, Ortsausschüsse gebildet werden. Die Wahl der Ortsausschüsse und ihr Auf-

---

7) Vgl. BREDE S. 142, 143; PASLAT, Die demokratische Gemeinde 1969, 289.
8) Nähere Angaben über die Struktur und Entwicklung der Stadt Salzgitter finden sich bei PASLAT aaO.
9) Die Mitglieder der Ortsausschüsse wurden ursprünglich von den politischen Parteien benannt und auch abberufen. Im Jahre 1952 änderte man dieses Verfahren zugunsten einer unmittelbaren Wahl der Ortsräte (wie sie jetzt hießen). Vgl. PASLAT aaO.
10) PASLAT aaO.
11) ndsGVBl. 1954 S. 134.
12) Vgl. § 3 II Salzgitter-Gesetz. Bemerkenswert ist, daß Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Auftragsangelegenheiten) nicht generell von der Übertragbarkeit ausgenommen wurden (vgl. Ziff. 11 des § 3 II Salzgitter-Gesetz).
13) Vgl. § 2 I Salzgitter-Gesetz und oben Fn. 9.
14) Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4.3.1955 (ndsGVBl. S. 55 im folgenden zitiert NGO (1955).

gabenbereich entsprach - von einigen Abweichungen abgesehen [15] - der im Salzgitter-Gesetz gefundenen Lösung. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß Ortsausschüssen mit Beschlußfunktionen in Anlehnung an eine ähnliche Regelung in § 4 Salzgitter-Gesetz Haushaltsmittel "zur selbständigen Bewirtschaftung" zugewiesen werden konnten. [16]

Im Zuge der Novellierung der NGO im Jahre 1963 [17] sind auch die Bestimmungen über die Ortschaftsverfassung geändert worden. Mit dem neuen § 54 NGO (1963) sollte ein Anreiz zur Stärkung der Verwaltungskraft auf dem Lande gegeben werden. [18] Zu diesem Zweck wurde die ziemlich unbestimmte Beschränkung der Ortschaftsverfassung auf Großstädte und Gemeinden mit großem Flächenumfang aufgegeben, um die Einrichtung von Ortsräten in Gemeinden, die aus bisher selbständigen Gemeinden neu gebildet werden, zu ermöglichen. [19] Da die Neufassung ansonsten keine durchgreifenden Änderungen des Ortschaftsverfassungsrechtes brachte, [20] war die Zielsetzung, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, von vornherein in Frage gestellt. Die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Ortsräte, die in § 76 NGO (1955) noch ausdrücklich hervorgehoben war, wurde in § 54 NGO (1963) nicht mehr erwähnt. [21] Angesichts der gewichtigen Rolle, die gerade die finanzielle Ausstattung der Ortsräte bei Verhandlungen über Gemeindezusammenschlüsse spielt, erscheint diese Maßnahme wenig verständlich. Bezeichnend für die Skepsis gegenüber dem Institut der Ortsräte ist

---

15) Beispielsweise konnten nach § 76 NGO (1955) den Ortsausschüssen keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zur Beschlußfassung übertragen werden; vgl. LINDEMANN, Anm. zu § 76 III NGO. Auch fehlt eine dem § 3 I 2. Hs. Salzgitter-Gesetz entsprechende Regelung, wonach der Ortsrat in allen Angelegenheiten beteiligt werden "soll", die für die Ortschaft von besonderer Bedeutung sind.

16) § 76 III 2 2. Hs. NGO (1955).

17) Durch Gesetz vom 18.4.1963 (ndsGVBl. S. 255) - im folgenden zitiert als NGO (1963).

18) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 4/850 S. 4284 (zu § 53 - Ortsräte).

19) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage aaO.; BREDE S. 148.

20) BREDE S. 154.

21) Auf diese Möglichkeit wiesen lediglich die Ausführungsbestimmungen zu § 54 Abs. 3 NGO (1963) hin. Die Gründe für die gesetzgeberische Zurückhaltung sind im einzelnen bei BREDE S. 150, 151 aufgeführt.

weiter, daß die Bestimmung des § 54 III NGO (1963), wonach der Rat in der Hauptsatzung Angelegenheiten festlegen kann, die er dem Ortsrat zur eigenen Entscheidung überträgt, in den Gesetzesberatungen deshalb für unbedenklich gehalten wurde, weil die Gemeinderäte erfahrungsgemäß kaum geneigt sind, ihre Verantwortung zu dezentralisieren. [22] Daß § 54 NGO (1963) nur wenig geeignet war, Anreize für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu bieten, wird durch das ein Jahr später erlassene Göttingen-Gesetz bestätigt.

2. Das Göttingen-Gesetz von 1964

Durch das Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 1.7.1964 [23] wurden mehrere mit der Stadt Göttingen eng verflochtene Randgemeinden in die Stadt Göttingen eingemeindet und die bislang kreisfreie Stadt in den Landkreis Göttingen eingegliedert. [24] Um die teilweise finanzstarken Randgemeinden für die - hier allein interessierende - Eingliederung in die Stadt Göttingen zu gewinnen, reichten die rechtlichen Möglichkeiten nach § 54 NGO (1963) nicht aus. [25] In § 6 Göttingen-Gesetz wurde daher eine über § 54 NGO (1963) hinausgehende Regelung getroffen, die den eingegliederten Gemeinden ein erhebliches Maß kommunaler Selbständigkeit beließ, ohne das Prinzip der Einheitsgemeinde aufzugeben. [26]

Bezeichnend für die Göttinger Regelung war das Bemühen des Gesetzgebers, den Ortschaften ein dem Gemeinderat entsprechendes Gremium zu erhalten. [27] Dieses Bestreben zeigte sich bereits in der vom Gesetzgeber für die Ortschaftsvertretung gewählten Bezeichnung "Ortsgemeinderat" [28] sowie in der dem Vorsitzenden

---

22) Vgl. BREDE S. 151.
23) ndsGVBl. 1964 S. 134.
24) Zum Göttingen-Gesetz vergleiche insbesondere BIEDERBECK, Der Städtetag 1964, 371 ff.; ders., Kommunalwirtschaft 1966, 223 ff.; BREDE S. 156 ff.; KOCH S. 62 ff.; NOUVORTNE, Der Landkreis 1965, 77 f.; WAGENER, Neubau der Verwaltung, S. 149 ff.; W. WEBER, Gutachten, S. 13 u. 45 ff. und KGSt, Zusammenschluß von Gemeinden (I), S. 59 ff.
25) Vgl. BREDE S. 157; WAGENER aaO., S. 152.
26) Vgl. BÖTTCHER, KPBl. 1966, 870; KOCH S. 64; NOUVORTNE aaO., S. 78; W. WEBER aaO., S. 13.
27) Vgl. die Einzelbegründung zu § 6 Göttingen-Gesetz, LT-Ds. 5/151 S. 12.
28) § 6 I Göttingen-Gesetz.

dieses Gremiums verliehenen Bezeichnung "Ortsbürgermeister" [29]. Besonders deutlich wurde diese Tendenz aber in der gemäß § 6 VII Göttingen-Gesetz erlassenen Verordnung über die Ortsgemeinderäte in der Stadt Göttingen vom 21.7.1964 [30]. Danach richtete sich nicht nur die Wahl des Ortsgemeinderats nach den Vorschriften über die Wahl der Gemeinderäte, auch die Zahl der Mitglieder wurde in Anlehnung an die Zahl der Ratsherren festgelegt und ihre Rechtsstellung entsprach der der Gemeinderäte. [31] Für das Verfahren im Ortsgemeinderat galten die Vorschriften über den Rat analog [32] und selbst die Funktionen des Gemeindedirektors gegenüber dem Ortsgemeinderat waren weitgehend denen des Gemeindedirektors gegenüber dem Gemeinderat angeglichen. [33]

Eine bedeutsame Besserstellung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ergab sich für die Ortsgemeinderäte hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten. Während nach § 54 III NGO (1963) der Rat nach seinem Ermessen den Ortsräten Anhörungs- und Entscheidungsrechte zuweisen konnte, wurde der Stadt Göttingen die rechtliche Verpflichtung auferlegt, die Angelegenheiten, deren Bedeutung über die Ortschaft nicht hinausgeht, dem Ortsgemeinderat zur selbstständigen Entscheidung zu übertragen (§ 6 III 1 Göttingen-Gesetz) sowie ihn in allen Angelegenheiten zu hören, die von besonderer Bedeutung für die Ortschaft sind (§ 6 IV Göttingen-Gesetz). [34] In finanzieller Hinsicht schrieb das Gesetz zwingend vor, daß dem Ortsgemeinderat für die ihm übertragenen Entscheidungsfunktionen "angemessene Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen sind" (§ 6 III 2 Göttingen-Gesetz), eine Regelung, die KOCH [35] als "beispielhaft" qualifiziert.

---

29) § 6 V 2 Göttingen-Gesetz.
30) ndsGVBl. 1964 S. 162.
31) § 1 I - III VO über Ortsgemeinderäte.
32) § 2 I VO über Ortsgemeinderäte.
33) § 5 VO über Ortsgemeinderäte.
34) Eine Konkretisierung dieser Bestimmungen enthielt die erwähnte VO über Ortsgemeinderäte, die (nicht abschließend) Angelegenheiten aufzählte, in denen der Ortsgemeinderat zu hören war bzw. zu entscheiden hatte. Vgl. im einzelnen die §§ 3, 4 der VO über Ortsgemeinderäte vom 21.7.1964 (ndsGVBl. S. 162).
35) S. 63.

Trotz der nicht unerheblichen Eigenständigkeit der Ortschaften blieb die Einheit der Verwaltung dadurch gewährleistet, daß der Oberstadtdirektor nach § 5 I VO über Ortsgemeinderäte die Beschlüsse der Ortsgemeinderäte vorzubereiten und auszuführen hatte. [36] Man hatte auch dafür Vorsorge getroffen, daß die Belange der Gesamtstadt gegenüber den Ortsgemeinderäten zur Geltung gebracht werden konnten. Sowohl der Vorsitzende des Gemeinderats, als auch der Oberstadtdirektor waren berechtigt, an den Sitzungen der Ortsgemeinderäte beratend teilzunehmen. [37] Darüber hinaus war der Oberstadtdirektor verpflichtet, gegen Beschlüsse des Ortsgemeinderates, die nach seiner Meinung das Wohl der Stadt gefährdeten oder die Befugnisse des Ortsgemeinderates überschritten, Einspruch zu erheben und eine Entscheidung des Verwaltungsausschusses herbeizuführen. [38] Insgesamt gesehen, stellte die Göttinger Regelung daher durchaus einen wohl ausgewogenen Kompromiß zwischen dem Bedürfnis eingegliederter Gemeinden, ihre Eigenständigkeit möglichst zu erhalten, und dem Bestreben der aufnehmenden Gemeinde, die Ortschaften zu integrieren und die einheitliche Verwaltung und Weiterentwicklung der ganzen Gemeinde nicht zu gefährden, dar. [39] Ob man allerdings die Gleichstellung des Ortsgemeinderates mit dem Gemeinderat so weit vollziehen sollte, daß der Ortsgemeinderat seinerseits Ausschüsse bilden kann, wie es in § 2 I VO über Ortsgemeinderäte vorgesehen war, erscheint im Hinblick auf die dadurch insbesondere bei Anhörungsfragen auftretende Verzögerung des Verwaltungsablaufs zweifelhaft. [40] Es soll auch nicht übergangen werden, daß die Göttinger

---

36) BIEDERBECK, Der Städtetag 1964, 373; KOCH S. 64.

37) §§ 2 IV, 5 III VO über Ortsgemeinderäte. - Der Ortsbürgermeister war dafür berechtigt, an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses mit beratender Stimme teilzunehmen; vgl. § 6 V 3 Göttingen-Gesetz.

38) Vgl. § 6 VO über Ortsgemeinderäte.

39) Die gesetzgeberische Konzeption wird auch von BIEDERBECK, Kommunalwirtschaft 1966, 225; BÖTTCHER aaO., S. 870, 871; KOCH S. 64 und W. WEBER aaO., S. 14 und 45 positiv beurteilt.

40) Vgl. das von BIEDERBECK, Kommunalwirtschaft 1966, 225 angeführte Beispiel aus der Praxis, wonach dem Rat eine Beschlußfassung über einen Bebauungsplan im Gebiet einer eingegliederten Gemeinde erst dann möglich war, wenn zuvor der zuständige Ortsgemeinderat und dessen Bauausschuß angehört, der Planungsausschuß der Stadt ihn beraten und schließlich der Verwaltungsausschuß ihn im Zuge der Vorbereitung der Ratssitzung behandelt hatte.

Regelung in der Praxis Schwierigkeiten aufgeworfen [41] und Kritik erfahren hat. [42] In diesem Zusammenhang sei jedoch darauf hingewiesen, daß selbst die ausgewogenste gesetzliche Konzeption der Ortschaftsverfassung letztlich zum Scheitern verurteilt ist, wenn in der Praxis nicht die echte Bereitschaft zu einer vertrauensvollen und effektiven Zusammenarbeit zwischen den Organen in der Ortschaft und den zentralen Gemeindeorganen besteht.

3. Die Aufwertung der Ortschaftsverfassung im Zuge der kommunalen Neugliederung

Mit dem Einsetzen allgemeiner Überlegungen für eine Reform der Gemeindeebene in Niedersachsen [43] wuchs die Bedeutung der Ortschaftsverfassung. Den Anstoß für eine Fortentwicklung des Ortschaftsverfassungsrechts gab die durch Beschlüsse des Niedersächsischen Landesministeriums vom 30. 3. und 14. 9. 1965 eingesetzte Sachverständigenkommission mit ihrem im März 1969 vorgelegten Schlußgutachten [44] zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. [45] In diesem Gutachten kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß für die Reform der Gemeinden bis zu 20.000 Einwohnern in erster Linie Einheitsgemeinden mit mindestens 7.000 bis 8.000 Einwohnern anzustreben seien. [46] Um die negativen Konsequenzen der Einheitsge-

---

41) Vgl. dazu BIEDERBECK, Kommunalwirtschaft 1966, 224 f. Vgl. auch W. WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473: "In großstädtischen Verhältnissen wie in Göttingen ... mag solche Selbständigkeit einzelner Gemeindeteile am Rande der großen Stadt nur recht und schlecht funktionieren..."

42) Vgl. etwa die Ausführungen des Abg. Müller in der 12. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 9.2.71 anläßlich der 2. und 3. Lesung des Entwurfes einer Entschließung über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene, Sitzungsberichte Sp. 1132: "Aus der schmerzlichen Kenntnis des Göttingen-Gesetzes und seiner Begleiterscheinungen weiß ich, daß Ortsräte so gut wie null und nichtig sind..."

43) Zur Entwicklung der Gebietsreform in Niedersachsen vgl. KNEMEYER, AfK 1969, 306 ff.; THIEME, DÖV 1969, 230 ff. und aus neuerer Zeit MATTENKLODT S. 78 ff., 205 ff.; HOPPE-RENGELING S. 20 ff.

44) Als vorangegangene Veröffentlichungen der Sachverständigenkommission sind die Jahresberichte 1966 und 1967 zu nennen. Das 1968 erstattete Teilgutachten zur Bezirksreform kann hier außer Betracht bleiben.

45) Dieses aus 2 Bänden bestehende Gutachten (Bd. 1: Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen; Bd. 2: Vorschläge zur Aufgabenverteilung) wird hier und im folgenden als GUTACHTEN NIEDERSACHSEN zitiert.

46) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 62 f. (Tz. 188, 190). Daneben wird eine Fortentwicklung der Samtgemeinde befürwortet; vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 63 (Tz. 191-193).

meindelösung [47] möglichst auszuschalten, schlägt die Kommission vor, den ehemaligen Gemeinden in Form der "Ortsratsverfassung" eine Teilselbständigkeit zu erhalten. [48] Wie KNEMEYER [49] zu Recht feststellt, hat die Kommission zu Rechtsstellung, Verfassung und Befugnissen der Ortsräte ein "sehr klares Konzept" entwickelt.

In den Kernpunkten (Wahl der Ortsräte und des Vorsitzenden, Aufgaben, Finanzierung und Verhältnis der Ortsräte zu den Zentralorganen) ist eine gewisse Übereinstimmung mit der im Göttingen-Gesetz und der dazugehörigen Verordnung über Ortsgemeinderäte gefundenen Lösung nicht zu verkennen.

Die Kommission hat sich nicht damit begnügt, die Zuständigkeiten der Ortsräte allgemein zu umschreiben, sondern hat die Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte näher präzisiert. [50] Hervorzuheben

---

47) Vgl. dazu schon oben S. 6.
48) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 38 ff. (Tz. 79 ff.).
49) AfK 1969, 315.
50) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 f. (Tz. 90, 91):
" 1. Entscheidungsrechte können vorgesehen werden für:
Pflege des Ortsbildes,
Pflege der örtlichen Geschichte,
Unterhaltung von Denkmälern und Kriegsgräbern,
Zuschüsse für örtliche Vereine,
Einrichtung, Änderung und Aufhebung von lokal begrenzten Einrichtungen der Kulturpflege, von Sport-, Park-, Grünanlagen, Kinderspielplätzen, Friedhöfen,
Zuschüsse zu lokalen Pflegestationen, zu Einrichtungen der Altenbetreuung und Heimatpflege,
Förderung, Ausgestaltung und Benutzung von lokal begrenzten Einrichtungen der freiwilligen Sozialbetreuung,
freiwillige Feuerwehr im örtlichen Bereich,
Unterhaltung von Löschteichen und Alarmsirenen,
Reihenfolge der in einem Grenzänderungsvertrag dem Ortsteil garantierten Bauvorhaben und Investitionen.

2. Mitwirkungsrechte kommen in Betracht für:
Benennung von Straßen und Plätzen des Ortsteils,
Änderung der Grenzen des Ortsteils,
Vermietung und Verpachtung des Grundbesitzes, der im Eigentum der früheren Gemeinde stand,
Aufstellung von Flächennutzungsplänen und von Bebauungsplänen, soweit sie die Belange des Ortsteils berühren,
Feststellung von Dringlichkeitsstufen bei gleichgearteten gemeindlichen Bauvorhaben innerhalb des Ortsteils,
örtlicher Wegebau, Gemeindestraßenbau, Unterhaltung der Gemeindestraßen,
Beiträge zur Unterhaltung der Wirtschaftswege,
Einrichtung, wesentliche Änderung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen, deren Bedeutung nicht über den Ortsteil hinausgeht,
Erlaß, Aufhebung und Änderung von Satzungen und Verordnungen,
Einrichtung und Besetzung einer etwaigen Verwaltungsstelle für den Ortsteil sowie Bestellung des Ortsbrandmeisters,
Veranschlagung der Haushaltsmittel, die dem Ortsrat zur Verfügung gestellt werden..."

ist auch das Bemühen der Kommission um eine Begrenzung der Ortschaftsbildung und der Mitgliederzahl in den Ortsräten. Grundsätzlich soll die Einrichtung von Ortsräten nur ehemaligen Gemeinden mit mehr als 400 Einwohnern offenstehen. [51] Die Zahl der Ortsratsmitglieder soll nach den Vorstellungen der Kommission in Ortschaften mit weniger als 1.000 Einwohnern 5 und mit mehr als 1.000 Einwohnern 7 betragen. [52]

Neben der "Ortsratsverfassung" zeigt das Gutachten die Möglichkeit auf, in den ehemaligen Gemeinden Ortsvorsteher einzusetzen. [53] Vom Wert dieser Institution hatte sich die Sachverständigenkommission anhand von Erfahrungen überzeugt, die innerhalb der oldenburgischen Großgemeinden mit den Bezirksvorstehern der einzelnen Bauerschaften gemacht wurden. [54] Die Funktion der ehrenamtlichen - vom Gemeinderat zu wählenden [55] - Ortsvorsteher sieht die Kommission in einer Mittlerrolle zwischen den Einwohnern der Ortschaft und der zentralen Gemeindeverwaltung. [56]

Für die Gebietsreform im Bereich der städtischen Zentren ist das Institut des Ortsvorstehers allerdings nach Auffassung der Kommission ungeeignet. [57] Hier wird für den Fall des Zusammenschlusses von Kernstadt und Umlandgemeinden die Einrichtung von Ortsräten empfohlen, deren Befugnisse denen der Ortsräte in ländlichen Gebieten entsprechen könnten. [58] Hinsichtlich der Ortschaftsgröße schlägt die Kommission mindestens 2.000 Einwohner vor, in Groß-

---

51) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 81) und JAHRESBERICHT 1967, S. 36. Ausnahmen will die Kommission für ehemalige Gemeinden mit mindestens 200 Einwohnern zulassen, wenn es die besondere Struktur (z.B. abgeschiedene Lage) im Einzelfall nahelegt; vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN aaO.; JAHRESBERICHT 1967, aaO. Zustimmend gegenüber dieser Beschränkung LAMMERS, KPBl. 1970, 277.

52) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39, 40 (Tz. 85).

53) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 f. (Tz. 96 ff.).

54) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 97).

55) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 43 (Tz. 98).

56) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42, 43 (Tz. 97): "... sie könnten den Einwohnern Wege zur Gemeindeverwaltung abnehmen, besondere Wünsche des Ortsteils bei der Gemeindeverwaltung vortragen und umgekehrt auch der Verwaltung als Hilfsorgan für lokale Aufgaben (wie z. B. bei statistischen Erhebungen) zur Verfügung stehen."

57) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 (Tz. 242).

58) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 (Tz. 240).

städten sollte diese Zahl noch erheblich höher liegen. [59]

Die Vorstellungen der Sachverständigenkommission über eine Verbesserung des Ortschaftsverfassungsrechts und die Anwendung dieser Organisationsform bei der Bildung von Einheitsgemeinden fanden bald Eingang in die gesetzgeberischen Überlegungen zur Gemeindegebietsreform. In einer am 9. 2. 1971 vom Niedersächsischen Landtag gefaßten Entschließung über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene [60] wurde für die Einheitsgemeinden eine stärkere Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung befürwortet. [61] Schon vorher hatten die Fraktion der CDU und die Landesregierung Gesetzesvorlagen im Niedersächsischen Landtag eingebracht, die eine Neufassung des Ortschaftsverfassungsrechts enthielten. [62] Erklärtes Ziel dieser Initiativen war es, durch eine Novellierung des Ortschaftsrechts den Bestrebungen zu freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden dadurch stärkere Anreize zu geben, daß den früheren Gemeinden ein ausgeprägteres Eigenleben erhalten blieb, als es bislang § 54 NGO (1963) zuließ. [63] Durch das am 15.7.1971 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform [64] wurden die bisherigen ortschaftsrechtlichen Bestimmungen der NGO und des Göttingen-Gesetzes aufgehoben [65] und mit den §§ 55 - 55 c NGO neues Ortschaftsverfassungsrecht geschaffen. [66] Die Aufwertung der Ortschaftsverfassung kommt äußerlich darin zum Ausdruck, daß die Bestimmungen über die Ortschaften jetzt wie die

---

59) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 (Tz. 241). Auf das für Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern vorgeschlagene Konzept einer Stadtbezirksverfassung soll hier nicht näher eingegangen werden; vgl. dazu GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 ff. (Tz. 243-252).

60) Abgedruckt in: Die niedersächsische Gemeinde 1971, 60 ff.

61) Vgl. Ziff. 3 der ENTSCHLIESSUNG.

62) Vgl. Gesetzesvorlage der Fraktion der CDU vom 9.9.1970, LT-Ds. 7/85 S. 11 ff. und die Gesetzesvorlage der Landesregierung vom 7.10.1970, LT-Ds. 7/125 S. 5 ff.

63) Vgl. insbesondere die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 22, Ziff. 2.19. Vgl. auch die allgemeine Begründung zu Art. III der CDU-Vorlage, LT-Ds. 7/85 S. 40.

64) ndsGVBl. 1971 S. 232.

65) Art. I Ziff. 22, IV Ziff. 3 (Abs. 3) des Gesetzes.

66) Art. I Ziff. 23 des Gesetzes.

Vorschriften über die Samtgemeinde einen eigenen Abschnitt bilden.[67]

Zwar war die Begründung für die Novellierung des Ortschaftsrechts auf die freiwillige Phase der Gemeindereform zugeschnitten, aber die Ortschaftsverfassung blieb, wie die Aufnahme in vielen Gebietsänderungsverträgen zeigt, auch während der gesetzlichen Phase der kommunalen Gebietsreform, die mit den am 1. 7. 1972 in Kraft getretenen 10 Neugliederungsgesetzen des sog. 1. Blocks begann und mit den Gesetzen über die kommunale Neugliederung in den Räumen Hannover, Braunschweig, Hildesheim, Nienburg und Vechta vom 11.2.1974 abgeschlossen wurde,[68] von Bedeutung.[69] Die Tatsache, daß es statt der rd. 4.100 Gemeinden vor der Gebietsreform nur noch rd. 425 Verwaltungseinheiten seit dem Inkrafttreten der 18 Neugliederungsgesetze des 3. Blocks am 1. 3. 1974 in Niedersachsen gibt,[70] und der damit zwangsläufig verbundene Mandatsverlust vieler kommunaler Amtsträger[71] machen zugleich die zukünftige Bedeutung der Ortschaftsverfassung als Mittel zur Erhaltung der bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung deutlich.

II. Die Rechtslage nach den §§ 55 ff. NGO

1. Die Einrichtung von Ortschaften

a) Der Begriff "Ortschaft"

Mit der in § 55 I 1 NGO festgelegten Definition der Ortschaften als "Teile einer Gemeinde, die eine engere Gemeinschaft bilden und für die die Hauptsatzung bestimmt, daß Ortsräte gewählt oder Ortsvorsteher bestellt werden", hat der Gesetzgeber in Anlehnung

---

67) 2. Abschnitt des V. Teils der NGO. Vgl. dazu die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19) und die Begründung der CDU-Vorlage, LT-Ds. 7/85 S. 42 (zu § 1 Nr. 15).

68) Vgl. Städte- und Gemeindebund 1974, 79.

69) Genaue Angaben über die Zahl der eingerichteten Ortschaften lagen dem Verf. nicht vor. Bei einer Durchsicht der in dieser Zeitspanne abgeschlossenen Gebietsänderungsverträge, die in den amtlichen Verkündungsblättern der Regierungspräsidenten (Präsidenten der Verwaltungsbezirke) veröffentlicht sind, wird man aber dieser Erkenntnis beipflichten müssen.

70) Vgl. Städte- und Gemeindebund 1974, 79.

71) Siehe oben S. 6.

an entsprechende Vorstellungen der Sachverständigenkommission [72] klargestellt, daß der Begriff "Ortschaft" nicht wie bisher als bloße Siedlungseinheit innerhalb der Gemeinde zu verstehen ist,[73] sondern dem Bereich des innerorganisatorischen Gemeindeverfassungsrechts zuzurechnen ist. [74] Die häufige Verwendung des Begriffs "Ortschaft" im Zusammenhang mit ländlichen Großgemeinden [75] könnte zu der Annahme verleiten, daß diese Organisationsform auf den Landgemeindebereich beschränkt ist. Dem steht jedoch schon der Wortlaut des § 55 I 1 NGO entgegen, der ganz neutral von Teilen "einer Gemeinde" spricht, also auch Teile einer Großstadt mit umfaßt. [76] Der Begriff "Ortschaft" ist ferner nicht identisch mit dem Begriff "ehemalige Gemeinde". Im Zuge der kommunalen Gebietsreform wird zwar häufig eingegliederten Gemeinden oder Gemeindeteilen der Ortschaftsstatus verliehen, als Ortschaften können aber ebenso vorher niemals selbständige Gemeindeteile ausgestaltet werden, sofern die sonstigen - noch darzustellenden- Voraussetzungen des § 55 NGO erfüllt sind.

Die NGO bietet alternativ zwei Ortschaftstypen an. Nach § 55 I NGO wird zwischen Ortschaften mit Ortsrat und Ortschaften mit Ortsvorsteher unterschieden. [77] Während der Ortsrat der Ortschaft einen beschränkten Bereich kommunaler Selbstverwaltung gewährleisten soll, hat die Einrichtung eines Ortsvorstehers nach der Gesetzesbegründung vorwiegend die verwaltungsmäßige Betreuung der einzelnen Gemeindeteile zum Ziel. [78]

b) Das Kriterium der engeren Gemeinschaft

Die Bildung von Ortschaften kommt nur für solche Gemeindeteile in Frage, die "eine engere Gemeinschaft bilden" (§ 55 I 1 NGO).

---

72) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 80).
73) Vgl. § 76 I NGO (1955); § 54 I NGO (1963).
74) Vgl. dazu schon oben S. 13.
75) Vgl. eine entsprechende Empfehlung in der VerwVO Nr. 2 zu § 13 nwGO. Ferner RAUBALL S. 39.
76) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 NGO. Als Beispiel aus der kommunalen Praxis sei auf die in der Landeshauptstadt Hannover a.Gr. des § 9 der Hauptsatzung vom 14.2.1974 (ABl. Reg.Bez.Hann. S. 422) eingerichteten Ortschaften "Hannover-Ahlem", "Hannover-Bemerode" und "Hannover-Wettbergen" verwiesen.
77) Damit ist der Gesetzgeber den Vorschlägen der Sachverständigenkommission gefolgt; vgl. oben S. 106.
78) Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2). Ebenso die Begründung der CDU-Vorlage, LT-Ds. 7/85 S. 42 (zu § 55 a).

Im Vergleich mit der bisher üblichen Formulierung "engere örtliche Gemeinschaft" [79] fällt auf, daß in der Neufassung die örtliche Komponente fehlt. Daraus wird man schließen müssen, daß eine räumlich in sich zusammenhängende Siedlung entgegen der Auffassung von LÜERSEN-NEUFFER [80] nicht mehr notwendige Voraussetzung der Ortschaftsbildung ist. Zwar kann eine Siedlungseinheit ein Indiz für das Vorliegen einer engeren Gemeinschaft sein, andere Faktoren wie historische Zusammenhänge, kulturelle Gemeinsamkeiten oder Besonderheiten der Bevölkerungs-, Verkehrs-, und Wirtschaftsverhältnisse sind aber nicht minder bedeutsam für die Feststellung des Kriteriums "engere Gemeinschaft". [81]

Das dem Begriff "Gemeinschaft" ebenfalls zuzurechnende Zusammengehörigkeitsgefühl eines Bevölkerungsteils dürfte allerdings, sofern es nicht in gemeinsamen Veranstaltungen u. ä. hervortritt, kaum exakt feststellbar sein. Bei früher selbständigen Gemeinden, die in eine Einheitsgemeinde eingegliedert worden sind, wird man regelmäßig von einer engeren Gemeinschaft im Sinne des Gesetzes ausgehen können. In Einzelfällen, insbesondere wenn die Eingliederung schon eine längere Zeit zurückliegt, kann die Integration jedoch schon so weit fortgeschritten sein, daß die Annahme einer engeren Gemeinschaft nur noch eine Fiktion wäre.

Der Verzicht des Gesetzgebers auf das Attribut "örtliche"(Gemeinschaft) gestattet es, auch benachbarte, aber räumlich nicht zusammenhängende Siedlungen zu einer Ortschaft zusammenzufassen, sofern sonstige Verflechtungsbeziehungen wie die Benutzung gemeinsamer Einrichtungen usw. bestehen. Die Notwendigkeit solcher Vereinigungen wird sich vor allem im Hinblick auf die in § 55 I 2, 3 NGO enthaltenen Beschränkungen der Ortschaftszahl und -größe ergeben. Beispielsweise kann mehreren ehemaligen Gemeinden, die für sich allein nicht die notwendige Einwohnerzahl erreichen, um einen Ortsrat zu bilden, [82] durch den Zusammenschluß zu einer

---

79) Vgl. § 76 I NGO (1955); § 54 I NGO (1963).
80) Anm. 2 zu § 55 NGO.
81) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 80), wo betont wird, daß Ortschaften nicht mit einer Siedlungseinheit identisch zu sein brauchen.
82) Nach § 55 I 3 NGO sind mindestens 400 Einwohner erforderlich.

Ortschaft die Wahl eines Ortsrates ermöglicht werden.[83]

c) Die Einführung der Ortschaftsverfassung durch Hauptsatzung und Gebietsänderungsvertrag

Formelle Voraussetzung für die Einrichtung von Ortschaften ist nach § 55 I 1 NGO eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung. Damit fällt die Entscheidung über die Einführung der Ortschaftsverfassung in die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderates.[84] Für den entsprechenden Satzungsbeschluß ist nach § 7 II 1 NGO die Mehrheit der Stimmen aller Ratsmitglieder erforderlich. Eine Verpflichtung zur Einführung der Ortschaftsverfassung besteht nach § 55 I 1 NGO für den Rat nicht. Dieser Grundsatz ist in der Praxis dadurch stark eingeschränkt, daß bei Gemeindezusammenschlüssen und -eingliederungen häufig im Gebietsänderungsvertrag der Fortbestand der eingegliederten Gemeinde als Ortschaft vereinbart wird. Auf diese in § 19 I 1 NGO ausdrücklich für zulässig erklärte Weise kann für die neue bzw. aufnehmende Gemeinde die Verpflichtung begründet werden, die Ortschaftsverfassung für die im Gebietsänderungsvertrag vorgesehenen Gebiete einzuführen.[85] Im Gebietsänderungsvertrag können auch

---

83) Die Möglichkeit, mehrere ehemalige Gemeinden zu einer Ortschaft zusammenzufassen, zeigt auch das GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 80) auf.

84) Vgl. § 40 I Nr. 4 NGO.

85) Vgl. Ziff. 4.1 des RdErl. d. ndsMdI. vom 7.2.1972 (ndsMBl. S. 244).
Eine derartige Verpflichtung der neuen Gemeinde müßte man allerdings verneinen, wenn man der Auffassung von KLÜBER, DÖV 1973, 331 folgt, der für den Fall des Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde annimmt, daß die sich aus dem Zusammenschlußvertrag ergebenden Rechte und Pflichten mit dem Wirksamwerden der Gebietsänderung erlöschen, weil sie in einem einheitlichen Träger (der neuen Gemeinde) zusammenfallen.
Richtig ist, daß mit der Gebietsänderung die Rechtspersönlichkeit der vertragsschließenden Gemeinden untergeht und nur die neue Gemeinde, die selbst nicht Vertragspartner des Zusammenschlußvertrages gewesen ist, als Rechtsträger übrig bleibt. Fraglich ist jedoch, ob der aus dem bürgerlichen Recht stammende Begriff der Konfusion auf den Gebietsänderungsvertrag anwendbar ist (vgl. LOHOFF S. 3 ff., 46 allerdings in bezug auf die Rechtslage nach der DGO). Der Gesetzgeber hat mit der Ermächtigung, Gebietsänderungsverträge abzuschließen, den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, ihre künftigen Beziehungen im Rahmen der Gesetze nach ihren Wünschen zu regeln. Diese Zweckbestimmung würde jedoch vereitelt, wenn die getroffenen Vereinbarungen, noch bevor sie

Einzelheiten der Ortschaftsverfassung wie die Zuständigkeiten der Ortsräte bzw. Ortsvorsteher und ihre Finanzausstattung festgelegt werden.[86] Die Regelungen dürfen jedoch nicht gegen zwingendes Recht verstoßen.[87]

Die von den Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag getroffenen Vereinbarungen bedürfen nach § 19 I 4 NGO iVm § 133 I 1 NGO zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.[88] Das Kontrollrecht der Aufsichtsbehörde ist anders als im Falle des § 7 II 2 NGO nicht auf eine Überwachung der Gesetzmäßigkeit beschränkt. Die Genehmigung kann auch wegen Zweckwidrigkeit der Vereinbarungen verweigert werden.[89] Die Aufsichtsbehörde ist

---

Forts. Fn. 85, S. 111:
überhaupt Wirksamkeit entfalten können, mit dem Eintritt der Gebietsänderung erlöschen. Die Auffassung von KLÜBER aaO. ist mit diesem Gesetzeszweck nicht vereinbar. Vielmehr ist auch für den Fall des Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde anzunehmen, daß die im Gebietsänderungsvertrag geschlossenen Vereinbarungen Bindungswirkung für den Rechtsnachfolger besitzen. Ähnlich SEMLER, Der Gemeindetag 1972, 272, der mit dem prOVG (E 58, 95) davon ausgeht, daß die Vereinbarungen des Gebietsänderungsvertrages mit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu einem Teil des öffentlichen Verfassungsrechts der neuen Gemeinde werden. Zu den verschiedenen Konstruktionsmöglichkeiten vgl. auch KÜMPEL S. 19 ff.
Die Streitfrage ist hier deshalb ausführlicher behandelt worden, weil in Niedersachsen anders als in Nordrhein-Westfalen (vgl. § 16 IV nwGO) die Gebietsänderungsverträge nicht im Neugliederungsgesetz bestätigt werden. Für den Fall der Eingliederung einer Gemeinde in eine andere (aufnehmende) Gemeinde stellt sich dieses Problem nicht, da die aufnehmende Gemeinde als Vertragspartner bestehen bleibt und damit § 20 I 1 NGO, wonach der Gebietsänderungsvertrag Rechte und Pflichten "der Beteiligten" (nicht unter den Beteiligten!) begründet, unmittelbar Anwendung findet.

86) KLÜBER, DÖV 1973, 330; GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 41 (Tz. 92).

87) z. B. prOVGE 49, 51; SUREN-LOSCHELDER, Erl. 3 zu § 14 DGO; MUNTZKE-SCHLEMPP, Erl. X zu § 18 HGO; KÜMPEL S. 33.

88) Weiteres Wirksamkeitserfordernis ist die Veröffentlichung gemäß § 19 III NGO.

89) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 19 NGO. Zur unterschiedlichen Bedeutung aufsichtsbehördlicher Genehmigungsvorbehalte vgl. insbesondere W. WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 127 ff. und aus der Rechtsprechung OVG Münster, OVGE 19, 196 ff. Die Genehmigung von Gebietsänderungsverträgen rechnet W. WEBER, aaO., S. 130, 131 dem Bereich der von ihm sog. res mixtae zu, d. h. einem Bereich, in dem kommunale und staatliche Bestimmungsinteressen zusammentreffen. Hier hat der Staat nach W. WEBER, aaO., S. 135 "eine Mitbestimmung aus eigenem Recht und zur Wahrung eigener Interessen".

aber nicht völlig frei in ihrer Entscheidung, sondern hat ebenso wie die Gemeinde den mit den Ortschaftsbestimmungen verfolgten Gesetzeszweck zu beachten.[90] Beispielsweise wäre die Versagung der Genehmigung mit der Begründung, daß die Einführung von Ortschaften geeignet sei, das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde zu beeinträchtigen, ermessensfehlerhaft, weil es gerade Sinn der Ortschaftsverfassung ist, die Integration eingegliederter Gemeinden zu erleichtern.[91] Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob die Aufsichtsbehörde die Genehmigung versagen kann, wenn sie die Einrichtung eines Ortsrates für zu aufwendig hält und deshalb nur die Bestellung eines Ortsvorstehers akzeptieren will. Hier ist zu berücksichtigen, daß Ortsrat und Ortsvorsteher keine gleichwertigen Alternativen bilden [92] und daher nicht beliebig austauschbar sind. Ist die Wahl eines Ortsrates deshalb im Gebietsänderungsvertrag vereinbart worden, weil mit Rücksicht auf das kommunale Selbstbewußtsein einer aufzulösenden Gemeinde die Erhaltung der bürgerschaftlichen Mitwirkung kommunalpolitisch sinnvoll erscheint, so darf diese der ratio legis entsprechende Zielsetzung nicht einfach übergangen und durch eine andere ersetzt werden. Das wäre aber der Fall, wenn die Aufsichtsbehörde die Bestellung eines Ortsvorstehers, der in erster Linie die verwaltungsmäßige Betreuung der Ortschaft sicherstellen soll, [93] an Stelle eines Ortsrates durchsetzen könnte.[94] Gegen eine Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung kann die Gemeinde nach § 133 II NGO unmittelbar Verpflichtungsklage [95] vor den Verwaltungsgerichten erheben.

Erzielen die Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag keine Einigung

---

90) Die Bindung an den Gesetzeszweck ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip; vgl. BverfGE 18/363 und speziell für die Gemeindeverwaltung KLÜBER, Gemeinderecht, S. 83.

91) Zu den mit der Einführung der Ortschaftsverfassung verbundenen Zielvorstellungen vgl. die Ausführungen auf den S. 47 ff.

92) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2); KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.

93) Siehe oben S. 109.

94) Vgl. auch W. WEBER, aaO., S. 136, der im Bereich der "res mixtae" (dazu oben Fn. 88) von einer Verpflichtung der Aufsichtsbehörden ausgeht, neben den von ihnen zu wahrenden staatlichen Belangen "das beteiligte kommunale Interesse voll zu würdigen und ihm im Zweifel den Vorrang einzuräumen".

95) Vgl. OVG Münster, OVGE 19, 192 (194,195). Ferner W. WEBER, aaO., S. 136.

über die Bildung von Ortschaften oder kommt gar kein Gebietsänderungsvertrag zustande, kann die Aufsichtsbehörde, wie die Erwähnung dieser Möglichkeit in § 55 c S. 1 NGO zeigt, selbst die Einführung der Ortschaftsverfassung gemäß § 19 II NGO bestimmen.[96] Die Bestimmungen der Aufsichtsbehörde begründen ebenso wie die Vereinbarungen im Gebietsänderungsvertrag die Rechtspflicht der neuen bzw. aufnehmenden Gemeinde, die erforderlichen Voraussetzungen für die Einrichtung der Ortschaften zu schaffen.[97] Nach § 55 I 1 NGO gehört dazu als Wirksamkeitserfordernis die Übernahme der Regelungen in die Hauptsatzung der neu gebildeten Gemeinde.[98] Die Aufsichtsbehörde hat die Erfüllung dieser Verpflichtung zu überwachen.[99] Kommt die Gemeinde ihrer Verpflichtung nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde die Aufnahme entsprechender Vorschriften in die Hauptsatzung nach § 131 NGO [100] anordnen und, wenn die Gemeinde diese Anordnung nicht erfüllt, die notwendigen Regelungen an Stelle der Gemeinde erlassen.[101]

d) Einteilungsmaßstäbe insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz

Für die Gemeinden, die sich zur Einführung der Ortschaftsverfassung entschlossen haben, erhebt sich die Frage, ob sie das ganze Gemeindegebiet in Ortschaften aufgliedern oder nur einzelnen Gemeindeteilen den Ortschaftsstatus verleihen sollen. Rechtlich sind beide Möglichkeiten zulässig, sofern engere Gemein-

---

96) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 c NGO. Nach dem RdErl. d. ndsMdI. vom 7. 2. 1972 (ndsMBl. S. 244) ist das "insbesondere dann erforderlich, wenn die Verweigerung eines Ortsrats oder eines Ortsvorstehers für einen Ortsteil gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen oder aus anderen Gründen das Hineinwachsen des Ortsteils in die neue Einheit wesentlich erschweren würde" (Ziff. 4.2).

97) Vgl. § 20 I 1 NGO und den RdErl., aaO., Ziff. 4.1.

98) Siehe oben S. 60, 61. In der Hauptsatzung muß insbesondere geregelt werden, welche Gemeindeteile Ortschaften bilden und ob es sich um Ortschaften mit Ortsrat oder Ortschaften mit Ortsvorsteher handelt. Zum weiteren Inhalt vgl. §§ 55 a I 2, II 1, III 3, IV; 55 b I 5 NGO.

99) Vgl. GALETTE-LAUX, Erl. 2 e zu § 15 shGO.

100) Der in § 131 I NGO verwendete Terminus "gesetzlich obliegende Pflichten" ist weit auszulegen. Vgl. GÖNNENWEIN S. 188 Fn. 27 ("auch öffentlich-rechtliche Verträge").

101) Auch der Erlaß von Satzungsregelungen kann Gegenstand der Ersatzvornahme sein. Vgl. GÖNNENWEIN S. 189.

schaften in der Gemeinde die Einteilungsgrundlage bilden.[102] Die von ZIER[103] zu Art. 60 bayGO vertretene Auffassung, eine Beschränkung der Bezirksausschüsse auf einzelne Bezirke verstoße gegen den auch für die gemeindliche Verwaltungstätigkeit verbindlichen Gleichheitsgrundsatz, kann nicht ohne weiteres auf die Errichtung von Ortschaften nach § 55 NGO übertragen werden. Zunächst ist zu bedenken, daß der allgemeine Gleichheitssatz nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich ein Willkürverbot enthält.[104] Liegt ein sachlich vertretbarer Grund für eine unterschiedliche Behandlung einzelner Gemeindeteile vor, ist der Gleichheitssatz nicht verletzt. Wird beispielsweise in einem Außenbezirk der Gemeinde eine Ortschaft mit Ortsvorsteher eingerichtet, um eine sich aus der örtlichen Lage (z. B. schlechte Verkehrsverbindungen) ergebende Schlechterstellung gegenüber anderen Gemeindeteilen auszugleichen, so ist den übrigen Gemeindeteilen die Berufung auf den Gleichheitssatz versagt. Zweck der Ortschaftsverfassung ist es ja gerade, die gedeihliche Entwicklung solcher Gemeindeteile zu fördern, die auf Grund ihrer Struktur, ihrer Entfernung vom Gemeindezentrum usw. benachteiligt sind.

Nicht selten wird es vorkommen, daß eine schon vor längerer Zeit eingegliederte ehemalige Gemeinde ohne Ortschaftsstatus sich gegenüber einer später eingemeindeten Gemeinde mit Ortschaftsverfassung ungleich behandelt fühlt. Der unterschiedliche Zeitpunkt der Eingliederung allein dürfte eine Differenzierung sachlich nicht rechtfertigen können. Gegen den Gleichheitssatz verstößt diese unterschiedliche Behandlung aber dann nicht, wenn - was vielfach anzunehmen sein wird - die Integration bei der früher eingegliederten Gemeinde weiter fortgeschritten ist als bei dem neu eingemeindeten Teil und der Rat deshalb von der Ortschaftserrichtung absieht. Dagegen wäre es willkürlich, wenn der Rat die unterschiedliche Behandlung ehemals selbständiger Gemeinden damit begründen würde, daß in dem einen Fall die Eingliederung freiwillig und in dem anderen Fall zwangsweise erfolgt sei. Die Ortschaftsverfassung soll ehemaligen Gemeinden

---

102) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 NGO. Vgl. auch GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 83).
103) S. 84.
104) LEIBHOLZ-RINCK, Rdnr. 2 zu Art. 3 GG.

eine gewisse Eigenständigkeit bewahren und ihnen das Hineinwachsen in die neue Verwaltungseinheit erleichtern. Für die Verwirklichung dieser Zweckbestimmung ist es unerheblich, wie sich die Eingliederung vollzogen hat.

Das Bedürfnis einer kommunalverfassungsrechtlichen Sonderstellung wird sich für das Gemeindezentrum nur selten ergeben, da es schon durch die zentrale Lage und als Sitz der Verwaltung gegenüber den anderen Gemeindeteilen faktisch begünstigt ist. Eine besondere Interessenvertretung erübrigt sich, weil der Hauptort meistens Siedlungsschwerpunkt ist und deshalb ausreichend im Rat vertreten ist.[105] Desgleichen sollte in Ortsteilen, in denen örtliches Eigenleben und kommunales Interesse an den Belangen des engeren Lebensbereiches nicht mehr hervortritt, dieses auch nicht künstlich in Form der Ortschaftsverfassung aufrechterhalten werden.

e) Gesetzliche Einschränkungen für die Ortschaftsbildung

Für Ortschaften mit Ortsrat hat der Gesetzgeber entsprechend ähnlichen Vorstellungen der Sachverständigenkommission [106] eine Mindestgröße von 400 Einwohnern zwingend festgelegt (§ 55 I 3 NGO). Darüber hinaus wird in einer Soll-Vorschrift die Zahl der Ortschaften mit Ortsrat auf 10 in einer Gemeinde begrenzt (§ 55 I 2 NGO). Da diese Einschränkungen nach dem klaren Gesetzeswortlaut nur für Ortschaften mit Ortsrat gelten, folgt daraus im Umkehrschluß, daß Ortschaften mit Ortsvorstehern diesen Begrenzungen nicht unterliegen.[107] Gegen diesen Umkehrschluß gibt allerdings KLEIN [108] zu bedenken, daß er nicht ohne weiteres dem Willen des Gesetzgebers entspreche und der Reformtendenz zuwiderlaufe, kommunale Institutionen allerkleinsten Zuschnitts abzubauen. Diese Bedenken sind jedoch nicht gerechtfertigt. Schon die Sachverständigenkommission hatte auf die sich möglicherweise ergebende Notwendigkeit, Ortsvorsteher in ehemaligen Gemeinden mit weniger als 400 Einwohner einzurichten, hingewiesen.[109] Daß die Beschränkungen nur für Ortschaften mit

---

105) Das entspricht der kommunalen Praxis in Nordrhein-Westfalen; vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 63.
106) Siehe oben S.106.
107) Ebenso LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 55 NGO; RdErl., aaO., Ziff. 4.5.
108) Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 151.
109) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 96).

Ortsrat gelten sollen, geht auch aus der Begründung der Regierungsvorlage [110], die die Grundlage für die Neufassung der §§ 55 ff. NGO bildete, und den Gesetzesberatungen im Landtag hervor.[111] Selbst der Gesetzeszweck vermag die Auffassung von KLEIN nicht zu stützen. Es wurde schon darauf hingewiesen,[112] daß die Funktionen des Ortsvorstehers nicht ohne weiteres mit denen des Ortsrates verglichen werden können. Der Ortsvorsteher soll als Beauftragter der Gemeindeverwaltung einfache Verwaltungsgeschäfte in der Ortschaft erledigen und Sprecher der Ortschaft gegenüber Rat und Verwaltung der Gemeinde sein.[113] Dadurch wird weder die kommunalpolitische Arbeit noch der Verwaltungsvollzug mit nennenswerten Kooperationspflichten belastet. Anders als beim Ortsrat, dem selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen werden können, sind auch keine Gefahren für die Einheit der Gemeindeverwaltung, die eine zu große Zersplitterung der Verwaltungszuständigkeiten mit sich bringen könnte, zu befürchten. Zwar sollen kommunale Institutionen kleinsten Zuschnitts abgebaut werden, das Gebot "bürgernaher Verwaltung" ist aber nicht zu vernachlässigen.[114] Würde man auch für Ortschaften

---

110) LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.1):"Eine Einschränkung gegenüber dem bisherigen Recht enthält der Vorschlag insofern als Ortschaften mit Ortsrat mindestens 400 Einwohner haben müssen.... Der Landesregierung erscheint es darüber hinaus sinnvoll, die Zahl der in einer Gemeinde bestehenden Ortschaften mit Ortsräten auf 10 zu beschränken, weil mit einer solchen Anzahl ... die äußerste Grenze einer räumlichen und administrativen Unterteilung der Gemeinde jedenfalls dann gegeben ist, wenn Ortsräte gebildet sind." (Unterstreichungen vom Verf.).

111) Vgl. die Ausführungen des Innenministers Lehners bei der Einbringung der Gesetzesvorlage in der 7. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 22.10.1970, Sitzungsberichte Sp. 572, 573: "Bei der Ortschaft mit Ortsvorsteher... ist dagegen weder eine Beschränkung nach der Einwohnerzahl der einzelnen Ortschaften noch nach der Zahl der Ortschaften in der einzelnen Gemeinde notwendig, hier treten - meine ich - keine Koordinierungsschwierigkeiten auf." Diese Auffassung ist auch in den nachfolgenden Landtagsberatungen ohne Widerspruch geblieben; vgl. den Sitzungsbericht über die 2. und 3. Lesung der Gesetzesvorlage in der 24. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 30.6.1971, Sp. 2325 ff.

112) Siehe oben S. 109, 113.

113) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23, 24 (Ziff. 2.19.2, 2.19.3). GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42, 43 (Tz. 97,98).

114) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 95).

mit Ortsvorsteher eine absolute Mindestgröße von 400 Einwohnern annehmen, wäre eine Anpassung an besondere örtliche Verhältnisse (z.B. weite Entfernung vom Sitz der Gemeindeverwaltung)[115] nicht möglich. Allerdings sollte man bei Siedlungen unter 200 Einwohnern mit Rücksicht auf den geringen Arbeitsanfall[116] eine Zuordnung zu benachbarten Ortschaften erwägen.[117]

Während die in § 55 I 3 NGO festgelegte Mindesteinwohnerzahl für Ortschaften mit Ortsrat nicht unterschritten werden darf, ist in begründeten Ausnahmefällen eine Abweichung von der in § 55 I 2 NGO vorgesehenen Ortschaftszahl zulässig.[118] Die Umwandlung der ursprünglichen Muß- in eine Soll-Vorschrift[119] dürfte vor allem im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse in der Stadt Salzgitter, die sich in 29 Ortschaften mit Ortsrat aufgliederte, erfolgt sein.[120] Allgemein wird man Ausnahmen nur bei Gemeinden mit großem Flächenumfang und besonderer Siedlungsstruktur (z. B. mehrpolige Gemeinden) anerkennen können, bei denen das gesetzliche Erfordernis der engeren Gemeinschaft einer Zusammenfassung mehrerer Ortschaften entgegensteht.

Für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden ist die Einrichtung von Ortschaften nach § 55 II NGO schlechthin ausgeschlossen, um eine "Dreistufigkeit" der Ortsebene zu vermeiden.[121] Abgesehen von der befürchteten Komplizierung der Verwaltung, gibt es noch andere Gründe, die für eine solche Begrenzung sprechen. Da der Samtgemeinderat nach § 75 II 1 NGO unmittelbar von den Bürgern der Mitgliedsgemeinden gewählt wird, käme es bei Kommunalwahlen zu vier verschiedenen Wahlgängen, wenn gleichzeitig Ortsräte zu wählen wären.[122] Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Wahlen wäre für den Bürger kaum noch durchschaubar. Außerdem ist

---

115) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 96).
116) Vgl. dazu die Untersuchungen von MORGEN S. 75.
117) Vgl. JAHRESBERICHT 1967, S. 36.
118) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 NGO. Der RdErl., aaO., Ziff. 4.3 will höchstens 12 Ortschaften mit Ortsrat zulassen (zustimmend LÜERSEN-NEUFFER aaO.).
119) Vgl. § 55 S. 3 RegE. (LT-Ds. 7/125).
120) Vgl. auch die ausführliche Debatte zu dieser Vorschrift in der 24. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 30.6.1971, Sitzungsberichte Sp. 2333 ff.
121) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 5 zu § 55 NGO. Vgl. auch oben S. 58.
122) 1. Wahl des Ortsrates; 2. Wahl des Gemeinderates; 3. Wahl des Samtgemeinderates und 4. Kreistagswahlen.

zu bedenken, daß die Samtgemeinden in einem größerem Umfange als bisher Aufgaben des eigenen Wirkungskreises für die Mitgliedsgemeinden erfüllen.[123] Bei einer zusätzlichen Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Ortsräte, wie sie § 55 a I 2 NGO vorsieht, würden die den zentralen Organen der Mitgliedsgemeinde verbleibenden Entscheidungszuständigkeiten noch weiter eingeschränkt, was kaum noch vertretbar sein dürfte.

Schließlich wird wegen des meist geringen Gebietsumfanges der zu einer Samtgemeinde gehörenden Gemeinden regelmäßig auch kein Bedürfnis für die Bestellung eines Ortsvorstehers bestehen. Insofern ist der Entscheidung des Gesetzgebers zuzustimmen, in Samtgemeinden weder Ortschaften mit Ortsrat noch solche mit Ortsvorsteher einzurichten. Bei Gemeindezusammenschlüssen innerhalb einer Samtgemeinde ließe sich aber de lege ferenda erwägen, der eingegliederten Gemeinde für eine Übergangszeit einen Ortsvorsteher zuzubilligen.[124]

f) Name der Ortschaft

Es ist ein geeigneter Ausdruck der Eigenständigkeit der Ortschaft, wenn diese eine besondere Bezeichnung führt. Eingegliederte Gemeinden haben vielfach ein Interesse daran, daß ihr ehemaliger Gemeindename als Bezeichnung für die Ortschaft fortbesteht.[125] Verfahrensrechtlich ist jedoch zu beachten, daß nach § 40 I Nr. 2 NGO der Rat für die Benennung von Gemeindeteilen ausschließlich zuständig ist. Daher haben die Gemeinden vor dem Verlust ihrer rechtlichen Selbständigkeit vielfach schon in den Gebietsänderungsverträgen Regelungen getroffen, wonach der ehemalige Gemeindename als Ortschaftsbezeichnung weitergeführt wird.[126] Diese Regelungen binden den Rat der neuen bzw. aufnehmenden

---

123) Vgl. § 72 1 NGO.
124) Vgl. entsprechende Erwägungen in der Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Ds. 7/1884 S. 93 (zu § 74 GemO).
125) Sofern der ehemalige Name nicht als Bezeichnung der neu gebildeten Gemeinde übernommen wurde.
126) In diesem Sinne GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39 (Tz. 84). Als Beispiel aus der Praxis vgl. etwa § 1 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Einbeck und der Gemeinde Rengershausen vom 18.12.1971 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim 1972,353) : Die Gemeinde Rengershausen führt nach vollzogener Eingliederung den Namen "Stadt Einbeck - Ortschaft Rengershausen".

Gemeinde.[127] Das Genehmigungserfordernis nach § 13 S. 3 NGO ist bereits mit der Genehmigung der entsprechenden Vereinbarung im Gebietsänderungsvertrag erfüllt.[128]

2. Der Ortsrat

Der Ortsrat ist das Organ der Ortschaftsverfassung, von dem man sich eine Aktivierung der bürgerschaftlichen Mitarbeit, die Wahrung der Ortschaftsbelange und die Entlastung der zentralen Gemeindeorgane von ortsbezogenen Aufgaben verspricht. Insofern kommt dem Ortsrat im Vergleich zum Ortsvorsteher eine erhöhte Bedeutung zu.

a) Wahl und Amtszeit

Die Modalitäten der Ortsratswahl haben sich seit Erlaß des Salzgitter-Gesetzes im Jahre 1954 [129] nicht wesentlich verändert. Nach § 55 a II 1,2 NGO werden die Mitglieder des Ortsrates in zeitlicher und verfahrensmäßiger Übereinstimmung mit den Gemeinderäten gewählt.[130] Um der Gleichzeitigkeit und Gleichartigkeit von Gemeinde- und Ortsratswahl Rechnung zu tragen, ist es notwendig, bei der nach den §§ 7, 8 NKWG [131] vorzunehmenden Einteilung des Gemeindegebiets in Wahlbezirke und Stimmbezirke die Ortschaftsgrenzen zu beachten.[132] Soweit Ortschaften nicht mit einem Gemeindewahlbezirk identisch sein können, [133] ist zumindest anzustreben, daß sie einen eigenen Stimmbezirk bilden.[134] Entsprechende Klauseln sind teilweise in Gebietsänderungsverträge aufgenommen worden.[135]

---

127) Siehe oben S.111, 112.
128) LT-Ds. 7/125 S. 19 (Ziff. 2.5); LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 13 NGO.
129) Dazu oben S. 99, 100.
130) Vorzüge und Nachteile einer unmittelbaren Wahl sind oben S. 62 ff. dargestellt worden.
131) Niedersächsisches Gemeinde- und Kreiswahlgesetz idF. vom 24.1.1972 (ndsGVBl. S. 28).
132) Vgl. § 6 VI 2 Göttingen-Gesetz und § 1 IV VO über Ortsgemeinderäte.
133) Vgl. zu dieser Frage die Abs. 2-4 des § 7 NKWG.
134) Zur Stimmbezirkseinteilung vgl. insbesondere § 8 S. 2 NKWG und § 12 1, 1I der Niedersächsischen Gemeinde- und Kreiswahlordnung (NKWO) vom 25.1.1972 (ndsGVBl. S. 37).
135) Vgl. etwa § 3 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Buxtehude und der Gemeinde Hedendorf vom 29.6.1972 (ABl. Reg.Bez. Stade S. 238):"Bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen bildet die Ortschaft Hedendorf mindestens einen eigenen Stimmbezirk, soweit dies mit den jeweils geltenden Wahlgesetzen vereinbar ist."

Aus der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über die Gemeinderatswahl ergibt sich, daß Wahlrecht und Wählbarkeit zu den Ortsräten eine bestimmte Wohnsitzdauer [136] in der Ortschaft voraussetzen.[137] Vor der Neufassung des Ortschaftsrechts war es in der kommunalen Praxis streitig, ob der für Ratsherren nach § 35 a NGO geltende Grundsatz der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat auch auf Ortsratsmitglieder anwendbar ist.[138] Diese Streitfrage dürfte nunmehr dadurch geklärt sein, daß der Gesetzgeber Ratsherren und Ortsratsmitglieder nicht nur in wahlrechtlicher, sondern auch in sonstiger Hinsicht rechtlich gleichbehandelt.[139] Daraus ist zu folgern, daß die für Ratsherren geltenden Unvereinbarkeitsregeln des § 35 a NGO auf die Ortsratsmitglieder sinngemäß anwendbar sind, was letztlich auch der Qualifizierung des Ortsrates als "Parallelorgan" des Gemeinderates [140] entspricht.[141]

Nach § 55 a IV NGO kann die Hauptsatzung bestimmen, daß Ratsherren, die in der Ortschaft wohnen oder in deren Wahlbezirk die Ortschaft ganz oder teilweise liegt, dem Ortsrat mit beratender Stimme angehören. Die Fassung dieser Vorschrift kann [142] - verglichen mit einschlägigen Bestimmungen anderer Bundesländer - zu der Annahme führen, daß eine Doppelmitgliedschaft im Gemeinde-

---

136) Nach § 34 I Nr. 2 NGO 3 Monate für die Wahlberechtigung und nach § 35 I Nr. 2 NGO 6 Monate für die Wählbarkeit.

137) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 6 zu § 55 a NGO.

138) Vgl. das Urteil des VG Hannover vom 26.1.1971, in: Die Niedersächsiche Gemeinde 1971, 143, 144.

139) Vgl. § 55 II 1 Buchst. b), II 4 NGO. Da die Inkompatibilität anders als die Ineligibilität eigentlich nicht dem Wahlrecht, sondern dem Verfassungsorganisationsrecht zuzuordnen ist (vgl. insbesondere DIETRICH-SCHIRRMANN S. 155), ist es sachgerechter, die Anwendung des § 35 a NGO auf Ortsratsmitglieder mit der Verweisung in § 55 II 4 NGO zu begründen.

140) Oben S. 84, 85.

141) Vgl. entsprechende Regelungen für die Ortschaftsverfassungen in Hessen (§ 82 I 4 iVm §§ 37 u. 65 II HGO), Rheinland-Pfalz (§ 75 IV 3 rpGO), Baden-Württemberg (§ 76 f iVm § 29 bwGO), Schleswig-Holstein (§ 4 II 3 LVO über Ortsbeiräte).

142) Vgl. etwa § 76 c IV 2 bwGO: "Gemeinderäte, die in der Ortschaft wohnen und nicht Ortschaftsräte sind, können an den Verhandlungen des Ortschaftsrats mit beratender Stimme teilnehmen." Ähnlich § 82 I 5 HGO und § 75 VIII rpGO.

und im Ortsrat nicht durch Wahl, sondern nur nach Maßgabe der jeweiligen Hauptsatzung begründet werden kann und auf ein beratendes Stimmrecht beschränkt ist.[143] Eine solche Auslegung des § 55 a IV NGO steht aber im Widerspruch zu der in § 55 a II 1 NGO angeordneten Anwendung der Gemeindewahlrechtsvorschriften auf die Ortsratswahl. Daraus ergibt sich nämlich, daß die Wahl des Ortsrates wie die des Gemeinderates nach den §§ 31 II 1 NGO, 4 I NKWG allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim ist. Gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der auch für das passive Wahlrecht gilt,[144] würde es aber verstoßen, wenn Wahlbewerber für Gemeinderat und Ortsrat mit ihrer Wahl in den Gemeinderat in der Ausübung eines gleichzeitig erworbenen Ortsratsmandates beschränkt wären.[145] § 55 a IV NGO ist deshalb lediglich dahingehend auszulegen, daß Ratsherren, die nicht durch Wahl die Ortsratsmitgliedschaft (mit vollem Stimmrecht) erlangt haben, dem Ortsrat mit beratender Stimme angehören können, sofern es die Hauptsatzung ausdrücklich vorsieht.[146] Indem man diesen Ratsherren nur ein Mitberatungsrecht einräumt, soll sichergestellt werden, daß der Ortsrat trotz der Erweiterung in seiner politischen Zusammensetzung den Willen der repräsentierten Ortschaftsbevölkerung getreu wiedergibt.[147]

Abweichend von der sonstigen wahlrechtlichen Gleichstellung des Ortsrates mit dem Gemeinderat entscheidet nach § 55 a II 3 NGO bei Wahleinsprüchen nicht der Ortsrat, sondern der Gemeinderat über die Gültigkeit der Ortsratswahl. Diese Bestimmung dürfte

---

143) Vgl. § 15 III 1 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Hannover vom 14.2.1974 (ABl. Reg.Bez. Hannover S. 422): "Mitglieder des Rates der Landeshauptstadt Hannover, die ihren Wohnsitz in der Ortschaft haben, gehören dem Ortsrat mit beratender Stimme an."

144) BverfGE 12, 77; 13,12.

145) Vgl. DIETRICH-SCHIRRMANN S. 211, der ein Verbot der Doppelmandate für verfassungsrechtlich unzulässig hält (Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit), weil die Mandatsträger nicht zu dem von Art. 137 I GG umfaßten Personenkreis zählen.

146) In diesem Sinne z. B. § 3 VI der Hauptsatzung der Stadt Göttingen vom 5.1.1973 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim S. 55): "Ratsmitglieder, die in einer Ortschaft wohnen, gehören dem Ortsrat mit beratender Stimme an, soweit sie nicht unmittelbar in den Ortsrat gewählt worden sind."

147) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 14 zu § 55 a NGO; LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2).

weniger Ausdruck eines Abhängigkeitsverhältnisses zum Rat sein, als vielmehr dem Bestreben entspringen, Interessenkonflikte bei der Wahlprüfungsentscheidung zu vermeiden.[148]

Die Amtszeit des Ortsrats entspricht der des Gemeinderates. Nach § 55 a II 1 iVm § 33 S. 1 NGO beträgt sie 4 Jahre. Da die Ortsräte im Falle einer Auflösung des Rates und bei Ungültigkeit der Gemeinderatswahl nach § 55 a VII NGO das rechtliche Schicksal des Gemeinderats teilen,[149] kann sich jedoch je nach dem Zeitpunkt der Neu- bzw. Wiederholungswahl eine Verlängerung oder Verkürzung der Wahlperiode ergeben.[150] Nach Ablauf der Wahlperiode führt der Ortsrat im Interesse einer kontinuierlichen Arbeit [151] seine Tätigkeit bis zur ersten Sitzung des neugebildeten Ortsrats weiter (§ 55 a VI NGO). Während diese Regelung eine ununterbrochene Vertretung der Ortschaftsinteressen sichert, ermöglicht eine andere Bestimmung für den Fall einer Gemeindeneugliederung die Wahrung der Ortschaftsbelange bis zur erstmaligen Wahl der Ortsräte. Nach § 19 I 3 NGO kann nämlich im Gebietsänderungsvertrag vereinbart werden, daß der Rat einer aufzulösenden Gemeinde für den Rest der Wahlperiode als Ortsrat fortbesteht.

b) Zahl und Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder

Abweichend von den Vorschlägen der Sachverständigenkommission [152] hat der Gesetzgeber keine Bestimmung über die zulässige Zahl der Ortsratsmitglieder getroffen. Er überläßt es vielmehr der einzelnen Gemeinde, die Mitgliederzahlen in der Hauptsatzung festzulegen (§ 55 a II 1 NGO). In Anbetracht des weiten Anwendungsbereichs der Ortschaftsverfassung, der kleine ländliche Ortschaften ebenso wie einwohnerstarke Ortschaften städtischen Gepräges umfaßt, ist gegen diese Regelung grundsätzlich nichts einzuwenden.[153] Auf der anderen Seite könnten Richtlinien, ohne

---

148) Vgl. § 47 III NKWG.
149) LÜERSSEN-NEUFFER, Anm. 19 zu § 55 a NGO, halten dies für eine sachgerechte Folge, "da der Ortsrat Teil der einheitlichen Selbstverwaltung der Gemeinde ist und er in einem großen Abhängigkeitsverhältnis zum Rat steht ". Darüber hinaus wird damit aber auch das Prinzip der Gleichzeitigkeit von Ortsrats- und Gemeinderatswahl (§ 55 a II 1 NGO) gewahrt.
150) Vgl. §§ 55 a II 1, VII 1 iVm § 54 III NGO bzw. §§ 55 a II 1, VII 2 NGO, 42 V NKWG iVm § 54 III NGO.
151) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 17 zu § 55 a NGO.
152) Oben S. 106.
153) Zustimmend auch LAMMERS, KPBl. 1970, 278.

die gemeindliche Entscheidungsfreiheit unnötig einzuengen, eine einheitliche Praxis gewährleisten und Auswüchse verhindern.

LAMMERS [154] schlägt vor, in den Ausführungsbestimmungen eine Anlehnung an die Zahl der Ratsherren nach § 32 I NGO - bezogen auf die Ortschaft - zu empfehlen. [155] Bei einer analogen Anwendung des § 32 I NGO würden in der Tat die durch die Auflösung der Gemeinden entstandenen Mandatsverluste vollständig aufgefangen werden. Das mag einige Gemeinden bewogen haben, entsprechende Vereinbarungen in den Gebietsänderungsverträgen zu treffen. [156] Es ist aber zu berücksichtigen, daß die in § 32 I NGO festgelegte Zahl der Ratsherren bereits mit Rücksicht auf den Wegfall vieler Ratsmandate im Zuge der Gebietsreform für Gemeinden mit mehr als 6.000 Einwohner angehoben worden ist. [157] Eine uneingeschränkte Anwendung des § 32 I NGO auf die Ortschaften begegnet daher Bedenken. [158] Auch im Interesse der Arbeitsfähigkeit der Ortsräte sollten nicht zu große Gremien geschaffen werden. [159] De lege ferenda könnte man erwägen, die Zahlen des § 32 I NGO als absolute Höchstgrenzen für die Zahl der Ortsratsmitglieder festzulegen. Als Mindestgrenze bieten sich 5 Mitglieder an. [160] Innerhalb dieser

---

154) KPBl. 1970, 278.

155) Eine entsprechende Empfehlung enthielten die Ausführungsbestimmungen zu § 54 NGO (1963). Vgl. auch § 1 II VO über Ortsgemeinderäte in der Stadt Göttingen.

156) Vgl. etwa § 10 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Herzberg und der Gemeinde Scharzfeld vom 29.12.1971 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim 1972, 253); § 4 II des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Einbeck und der Gemeinde Avendshausen vom 18.12.1971 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim 1972, 352).

157) Durch Art. I Nr. 17 des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9.7.1971 (ndsGVBl. S. 232).

158) Ausdruck solcher Bedenken ist § 15 der Hauptsatzung der Landeshauptstadt Hannover vom 14.2.1974 (ABl. Reg.Bez. Hannover S. 422), wonach die Zahl der Ortsratsmitglieder jeweils die Hälfte der Zahl der Ratsherren beträgt, die sich aus § 32 NGO ergibt.

159) Vgl. WOLFF II § 75 III b 2, der Kollegien mit 4-11 Mitgliedern für "am vielfältigsten verwendbar" hält.

160) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 39, 40 (Tz. 85); § 67 II 4 saGO. Die in § 75 IV 1 rpGO und § 82 I 3 HGO normierte Grenze von mindestens 3 Mitgliedern ist im Hinblick auf den auch zu berücksichtigenden Gesichtspunkt der Repräsentation möglichst vieler Gruppen (vgl. KUNZE-SCHMID Erl. II 1 zu § 76 c bwGO) zu niedrig.

Grenzen würde dem Rat noch genügend Spielraum für eine individuelle Handhabung verbleiben. De lege lata bestehen jedoch keine derartigen Richtlinien, so daß der Rat nach seinem Ermessen, das durch Gebietsänderungsvereinbarungen gebunden sein kann, die Zahl der Ortsratsmitglieder bestimmt. Er kann dabei in der Hauptsatzung eine feste Mitgliederzahl, eine nach der Ortschaftsgröße gestaffelte Zahl oder einfach die analoge Anwendung des § 32 i NGO vorsehen. [161] Auf die in der Hauptsatzung festgelegte Mitgliederzahl sind die Ratsherren, die auf Grund des § 55 a IV NGO dem Ortsrat als beratende Mitglieder angehören, nicht anzurechnen.

Die Rechtsstellung der Ortsräte unterscheidet sich nicht von der der Ratsherren. Nach § 55 a II 4 NGO gelten die Vorschriften über die Ratsherren - also auch § 39 NGO - für die Ortsratsmitglieder entsprechend. Damit sind z. B. die Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit, Mitwirkungsverbote und Treuepflicht (§§ 25 - 28 NGO) ebenso auf die Ortsratsmitglieder analog anwendbar [162] wie die über Auslagenersatz und Verdienstausfall (§ 39 V NGO). Den Ortsräten kann sogar eine angemessene [163] Aufwandsentschädigung gewährt werden (§ 55 a II 4 iVm § 39 VI NGO). [164]

c) Die Regelung des Vorsitzes

Entgegen der Regelung des § 54 II 4 NGO (1963), wonach der Ratsvorsitzende kraft Amtes Vorsitzender der Ortsräte war, [165] wählt

---

161) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 9 zu § 55 a NGO.
162) Vgl. § 39 III NGO iVm § 55 a II 4 NGO.
163) In einem RdErl. d. MdI. vom 27.7.1973 (ndsMBl. S. 1138) werden 25 v. H. der für Ratsherren von Gemeinden vergleichbarer Größenordnung festzusetzenden Aufwandsentschädigung als angemessen bezeichnet (Ziff. 4) !
164) Zu Unrecht folgern LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 13 zu § 55 a NGO, dies aus § 55 a II 1 Buchst. b NGO. Diese Vorschrift betrifft lediglich die wahlrechtliche Gleichstellung von Ortsratsmitgliedern und Ratsherren.
165) Ausnahmen waren nur in Gemeinden mit mehr als 5 Ortsräten zulässig; vgl. § 54 II 5 NGO (1963).
Die Regelung wurde in der Praxis als unbefriedigend befunden. Vielfach behalf man sich damit, daß der Bürgermeister tatsächlich die ihm insoweit zukommenden Funktionen nicht ausübte und so der vom Ortsrat gewählte Stellvertreter die Geschäfte führen konnte. Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2); ferner LAMMERS, KPBl. 1970, 278.

der Ortsrat nach § 55 a III NGO jetzt grundsätzlich den Vorsitzenden aus seiner Mitte. [166] Im Hinblick auf die Funktion des Ortsrats, die Ortschaftsbelange zu wahren (§ 55 a I 1 NGO), ist es sicherlich sachgerechter, daß der diesem Gremium Vorstehende selbst aus den Reihen dieses Gremiums stammt und nicht gleichzeitig Repräsentant eines anderen Kollegiums ist, das u. U. gerade gegenläufige Interessen verfolgt. [167]

Um dem Vorsitzenden des Ortsrats ein gewisses kommunalpolitisches Gewicht zu verleihen, [168] führt dieser gemäß § 55 a III 2 NGO die Bezeichnung "Ortsbürgermeister". [169] Diese wohlklingende Bezeichnung, die sicher nicht ohne Absicht eine gewisse Ähnlichkeit mit der Bezeichnung des Ratsvorsitzenden nach § 31 I 2 NGO aufweist, [170] ist durchaus geeignet, zum Ansehen dieses Amtes beizutragen. Sie dürfte auch mit Rücksicht auf die Bürgermeister, die im Zuge der Gebietsreform ihr Amt verloren haben, gewählt worden sein, um ihnen einen annehmbaren Ersatz zu bieten. Diesem Ziel dient nicht zuletzt eine finanzielle Aufwertung dieses Amtes. Nach § 55 a III 4 NGO kann dem Ortsbürgermeister (und einem Vertreter) neben der für alle Ortsratsmitglieder vorgesehenen Aufwandsentschädigung [171] eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gewährt werden, die sonst nur für den Ratsvorsitzenden und seinen Vertreter, die Fraktionsvorsitzenden und die Beigeordneten vorgesehen ist. [172]

Der Ortsbürgermeister wird für die Dauer der Wahlperiode des Ortsrats gewählt (§ 55 a III 1 iVm § 43 I 1 NGO). Unter den Voraussetzungen des sinngemäß anwendbaren § 43 II NGO ist auch eine vorzeitige Abberufung möglich. Betrachtet man die Vorschriften

---

166) In diesem Sinne auch das GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86).
167) Ähnlich LAMMERS, KPBl. 1970, 278.
168) So die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2).
169) So auch der Vorschlag der Sachverständigenkommission, GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86).
170) Der Ratsvorsitzende führt die Bezeichnung "Bürgermeister" bzw. "Oberbürgermeister" in kreisfreien Städten.
171) Vgl. S. 125.
172) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 13 zu § 55 a NGO. Zur Höhe dieser zusätzlichen Aufwandsentschädigung vgl. den RdErl. d. MdI. vom 27.7.1973 (ndsMBl. S. 1138), Ziff. 4 .

über das Verfahren bei der Wahl des Ortsbürgermeisters genauer, so stellt man - etwas versteckt - eine nicht unwesentliche Einschränkung der politischen Eigenständigkeit des Ortsrats fest. Aus der in § 55 a III 1 2. Hs. NGO vorgenommenen Verweisung auf § 43 NGO ergibt sich nämlich ferner, daß nur solchen Fraktionen oder Gruppen ein Vorschlagsrecht zur Wahl des Ortsbürgermeisters eingeräumt wird, die Anspruch auf mindestens einen Sitz im Verwaltungsausschuß haben.[173] Damit sind für das Wahlvorschlagsrecht nicht die politischen Kräfteverhältnisse im Ortsrat, sondern die im Gemeinderat maßgebend. Abgesehen davon, daß parteilosen Ortsräten auf Grund dieser Regelung der Zugang zum Amt des Ortsbürgermeisters regelmäßig versperrt sein wird, sind auch die Vertreter solcher Parteien und Gruppen in ihren Wahlchancen beeinträchtigt, die im Ortsrat eine gewichtige Stellung haben, aber im Gemeinderat nur von untergeordneter Bedeutung oder gar nicht vertreten sind. Denn erfahrungsgemäß werden die Vertreter der im Gemeinderat dominierenden Parteien Repräsentanten ihrer politischen Richtung für die Wahl zum Ortsbürgermeister vorschlagen. Die ratio dieser Regelung dürfte darin liegen, Konflikte zwischen den führenden Vertretern des Gemeinderats und der Ortsräte möglichst nicht aufkommen zu lassen, um die Integration der Ortschaften nicht zu gefährden und ein "gutes Klima" zwischen den Ortsräten und den Gemeinderäten herzustellen.

Diese Absicht tritt offener in der Regelung des § 55 a III 3 NGO zutage, die es nach wie vor ermöglicht, daß der Ratsvorsitzende zugleich Vorsitzender des Ortsrats ist. Allerdings muß diese Personalunion ausdrücklich in der Hauptsatzung festgelegt sein. Wegen der ohnehin starken Inanspruchnahme des Ratsvorsitzenden kommt eine solche Regelung allenfalls für Gemeinden mit wenigen Ortschaften in Frage.[174] Hier kann sie insbesondere im Anschluß an vollzogene Eingliederungen die Einbindung der Ortsräte in die Gesamtverwaltung dokumentieren [175] und dazu beitragen, daß die Ortsräte bei ihrer Tätigkeit auch die Gesamtinteressen der Gemeinde angemessen berücksichtigen. Insofern be-

---

173) Vgl. § 43 I 2 NGO. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 10 zu § 55 a NGO.
174) Gänzlich ablehnend LAMMERS, KPBl. 1970, 278.
175) Ähnlich schon oben S. 77.

steht eine gewisse Verwandtschaft mit der Regelung des § 55 a IV NGO. Andererseits ist zu bedenken, daß eine Verbindung beider Ämter von den Ortsräten als Bevormundung und Einschränkung ihrer Eigenständigkeit empfunden werden könnte, mit der Folge, daß das bürgerschaftliche Interesse an dem Institut Ortsrat Schaden erleidet. Schon aus diesem Grunde bedarf es sorgfältiger Überlegungen, ob die Personalunion durch Hauptsatzung eingeführt werden sollte.

Hat sich eine Gemeinde für eine entsprechende Hauptsatzungsregelung entschieden, muß sie berücksichtigen, daß der Ratsvorsitzende nicht nur verfahrensmäßig den Vorsitz führt, sondern volle Mitgliedschaftsrechte genießt. [176] Er ist deshalb auf die in der Hauptsatzung festgelegte Zahl der Ortsratsmitglieder anzurechnen.[177] Ist der Ratsvorsitzende verhindert, den Vorsitz im Ortsrat wahrzunehmen, tritt nicht etwa sein allgemeiner Vertreter nach § 56 V NGO an seine Stelle, sondern der vom Ortsrat nach § 55 a III 3 NGO zu wählende stellvertretende Ortsratsvorsitzende. [178]

d) Aufgaben

Die Bedeutung der Ortsräte hängt wesentlich davon ab, welche Aufgaben ihnen innerhalb der Gemeindeorganisation zugewiesen sind. [179] Daher ist es zu begrüßen, daß der Gesetzgeber in einer Generalklausel eine klare Aussage über die Funktion der Ortsräte getroffen hat. Nach § 55 a I 1 NGO sind sie berufen, die Belange der Ortschaft zu wahren und auf ihre gedeihliche Entwicklung innerhalb der Gemeinde hinzuwirken. Ziel des Wirkens der Ortsräte ist nicht eine "Eigen"entwicklung der Ortschaft, sondern - wie KLEIN [180] zu Recht interpretiert - eine gedeihliche "Mit"entwicklung. [181] Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sieht das Ge-

---

176) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 12 zu § 55 a NGO.
177) LÜERSEN-NEUFFER, aaO.
178) Die Bestellung von Stellvertretern des Ortsbürgermeisters ist nicht ausdrücklich geregelt. Die Zulässigkeit ergibt sich aber aus § 55 a III 4 NGO. Hinsichtlich der Zahl der Stellvertreter empfiehlt sich die sinngemäße Anwendung des § 56 V NGO. Vgl. Die Niedersächsische Gemeinde 1973, 87.
179) In diesem Sinne auch LAMMERS, KPBl. 1970, 278.
180) Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 151.
181) Ebenso LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 a NGO.

setz die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen, Beratungsrechte, Auskunftsrechte und nicht zuletzt Finanzmittel vor.[182]

aa) Entscheidungszuständigkeiten

Nach § 55 a I 2 NGO bestimmt die Hauptsatzung die Angelegenheiten, die dem Ortsrat zur eigenen Entscheidung übertragen werden. Unstreitig ist es somit allein dem Gemeinderat vorbehalten, die Entscheidungsrechte der Ortsräte zu konkretisieren. Offen bleibt jedoch, ob der Rat verpflichtet ist, die Ortsräte mit Entscheidungszuständigkeiten auszustatten. Falls die Gemeinden in Gebietsänderungsverträgen die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen geregelt haben, ergibt sich diese Verpflichtung bereits aus § 20 I 1 NGO. Problematisch ist es aber, wenn in dieser Beziehung keine Vereinbarungen getroffen wurden. Dann erhebt sich die Frage, ob der Rat den Ortsräten eigene Entscheidungsrechte vorenthalten kann.[183] Der Gesetzeswortlaut hilft in dieser Frage nicht weiter, denn die Formulierung "Die Hauptsatzung bestimmt ..." besagt lediglich, daß Entscheidungsbefugnisse (und Anhörungsrechte) in der Hauptsatzung festzulegen sind. Ob der Rat zur Delegation verpflichtet ist, läßt sich daraus nicht zweifelsfrei ableiten.

Aufschlußreicher sind in dieser Beziehung die Begründungen für die Neufassung des Ortschaftsrechts. Sowohl nach der CDU-Vorlage als auch nach der Regierungsvorlage ist es Zweck der Ortschaftsverfassung mit Ortsrat, der Ortschaft einen beschränkten Bereich kommunaler Selbstverwaltung zu gewährleisten.[184] Kommunale Selbstverwaltung setzt aber voraus, daß die Ortsräte irgendetwas eigenverantwortlich entscheiden können. Der Gesetzeszweck spricht demnach für Entscheidungsrechte als notwendige Bestandteile des Aufgabenbereiches der Ortsräte.[185]

---

182) Vgl. § 55 a I 2-4 NGO.

183) Dieser Meinung neigen offenbar LÜERSEN-NEUFFER zu, wenn sie (Anm. 3 zu § 55 a NGO) ausführen, daß die Ortsräte nur beratend tätig werden können, soweit ihnen nicht Entscheidungsbefugnisse durch die Hauptsatzung übertragen sind. Vgl. auch BREDE S. 154, der in bezug auf § 54 III NGO (1963) eine Rechtspflicht zur Übertragung von Entscheidungsbefugnissen verneint.

184) LT-Ds. 7/85 S. 42 (zu § 55 a); LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2).

185) Auch die Sachverständigenkommission hatte Entscheidungsbefugnisse in Angelegenheiten, deren Bedeutung auf das Gebiet der Ortschaft beschränkt ist, empfohlen. Lediglich die Bestimmung der einzelnen Angelegenheiten sollte der Hauptsatzung überlassen bleiben. Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 65,69).

Ein weiteres Argument für die Rechtspflicht des Rates, Entscheidungsbefugnisse auf die Ortsräte zu delegieren, läßt sich aus § 55 a I 4 NGO entnehmen. Danach "sind" dem Ortsrat die "zur Erledigung" seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Wenn der Gesetzgeber hier sogar zwingend die Zuweisung von Haushaltsmitteln regelt, so muß er davon ausgegangen sein, daß die Ortsräte in jedem Falle Entscheidungskompetenzen besitzen, für die sich die Notwendigkeit haushaltsmäßiger Deckung ergibt. Also ist festzuhalten, daß der Rat den Ortsräten Entscheidungsbefugnisse nicht schlechthin vorenthalten kann. Es liegt aber im Ermessen des Rates, in welchem Umfang er von der Delegationsverpflichtung Gebrauch macht.[186)]

Zur weiteren Frage, in welchen Angelegenheiten den Ortsräten eigene Entscheidungsbefugnisse übertragen werden sollten, ist das Gesetz ebenfalls nicht sehr aufschlußreich. Das ist unbefriedigend, weil es zu Zweifelsfällen in der Praxis führen kann und nicht gerade zu einer Stärkung der Ortsräte beiträgt.[187)] Immerhin lassen sich die Schranken für die Übertragbarkeit von Aufgaben herauskristallisieren. Nach § 55 a I 2 NGO sind nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises iSd. § 4 NGO auf den

---

186) Ist man dagegen der Auffassung, daß der Rat auch über das "Ob" von Entscheidungszuständigkeiten bestimmen kann, so müßte man dies auf Grund der Fassung des § 55 a I 2 NGO konsequenterweise ebenso für die Anhörungsrechte des Ortsrates vertreten. Folgerichtig könnte der Rat den Tätigkeitsbereich der Ortsräte auf bloße Empfehlungen und Anregungen beschränken, eine Konsequenz, die mit der Zielsetzung, den Ortschaften ein ausgeprägteres Eigenleben als bisher zu erhalten (vgl. LT-Ds. 7/125 S. 22, Ziff. 2.19), schwerlich vereinbar sein dürfte.

187) In den Gesetzesberatungen wurde der Verzicht auf gesetzlich klar umrissene Kompetenzen damit begründet, daß die örtlichen Verhältnisse zu unterschiedlich seien, um auch nur einen Mindestkatalog an Aufgaben aufzustellen. Vgl. die Ausführungen des Abg. Kammann in der 24. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 30.6.1971, Sitzungsberichte Sp. 2328. Ganz überzeugend ist diese Begründung nicht. Es liegt vielmehr die Vermutung nahe, daß man die Einflußmöglichkeiten des Rates auf die Ausgestaltung der Ortsratsbefugnisse nicht beeinträchtigen wollte. Daß auch eine präzisere gesetzliche Lösung möglich ist, ohne die Entscheidungsfreiheit des Rates zu tangieren, zeigt das Beispiel des § 70 II saGO.

Ortsrat übertragbar. Innerhalb dieses Rahmens sind zusätzlich die zwingenden Zuständigkeitsregelungen der NGO zu beachten. Das bedeutet, daß Aufgaben die nach der NGO nicht übertragbar sind, auch nicht durch die Hauptsatzung auf den Ortsrat delegiert werden können.[188] Folglich sind vor allem die nach § 40 I NGO dem Rat ausschließlich vorbehaltenen Angelegenheiten einer Beschlußfassung durch die Ortsräte entzogen.[189] Das Gleiche gilt für die dem Gemeindedirektor in § 62 I NGO gesetzlich zugewiesenen Aufgaben,[190] so daß insbesondere für die Geschäfte der laufenden Verwaltung keine Zuständigkeit der Ortsräte begründet werden kann.[191] Im Ergebnis bleiben damit nur solche Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises für eine Übertragung auf den Ortsrat übrig, für die sonst der Verwaltungsausschuß nach § 57 II NGO zuständig wäre.[192] Aus diesem Aufgabenbereich sind wiederum die Angelegenheiten auszuscheiden, die Belange der ganzen Gemeinde betreffen und deshalb einer einheitlichen Regelung bedürfen.[193] Diese Schranke für Entscheidungsbefugnisse der Ortsräte ergibt sich aus der Generalklausel des

---

188) Dieses Ergebnis folgt schon daraus, daß die gemeindliche Satzungsgewalt nur im Rahmen der Gesetze - wozu selbstverständlich auch die NGO selbst zählt - besteht (vgl. § 6 I NGO).

189) Ebenso LAMMERS, KPBl. 1970, 278; LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO. Vgl. auch Ziff. 4.4 des RdErl. d. nds.MdI. vom 7.2.1972 (ndsMBl. S. 244).

190) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO.

191) Vgl. entsprechende Erwägungen im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86).
Zwar kann der Rat nach § 62 I 2 NGO die Entscheidung im Einzelfall an sich ziehen, es ist aber nicht möglich, die an sich gezogene Angelegenheit dem Ortsrat zur Beschlußfassung zu übertragen. Nach dem klaren Wortlaut kann der Rat nur "sich" die Beschlußfassung vorbehalten.

192) Ebenso LAMMERS, KPBl. 1970, 278; LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO; Ziff. 4.4 RdErl. d. nds.MdI., aaO.
Leider vermißt man im Hinblick auf § 57 IV 1 NGO eine Begründung dafür, daß der Rat über Zuständigkeiten des Verwaltungsausschusses verfügen kann. Nach § 57 IV 1 NGO steht die Delegationsbefugnis nämlich dem Verwaltungsausschuß selbst zu, der davon nur zugunsten des Gemeindedirektors Gebrauch machen darf. Der (scheinbare) Gesetzeswiderspruch löst sich auf, wenn man § 55 a I 2 NGO als lex specialis gegenüber den §§ 57 II, IV 1 NGO ansieht.

193) In diesem Sinne schon § 3 II Ziff. 10 Salzgitter-Gesetz. Im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 85) wird etwas enger darauf abgestellt, daß es sich um Angelegenheiten handeln muß, "deren Bedeutung auf das Gebiet des Ortsteils beschränkt ist ".

§ 55 a I 1 NGO sowie aus der Natur der Ortsräte als Gemeindeorgane mit lokal begrenztem Wirkungskreis.[194] Die Beschränkung der Entscheidungsmacht auf Ortschaftsangelegenheiten ist nicht nur mit Rücksicht auf die Gesamtinteressen der Gemeinde sinnvoll, sie beugt auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen benachbarten Ortschaften vor.

Eine abschließende Aufzählung der Angelegenheiten, die nach dem bisher Gesagten dem Ortsrat übertragen werden können, ist wegen der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten nicht möglich. Neben weniger bedeutsamen Aufgaben wie die Pflege des Ortsbildes und der örtlichen Geschichte, die Unterhaltung von Denkmälern und Kriegsgräbern, die Gestaltung von Repräsentationsangelegenheiten und die Pflege übernommener Patenschaften können dem Ortsrat Entscheidungsbefugnisse in bezug auf die Unterhaltung und Benutzung öffentlicher Einrichtungen in der Ortschaft, die Förderung sozialer und kultureller Institutionen, die finanzielle Unterstützung örtlicher Vereine, die Betreuung der freiwilligen Feuerwehr - um nur einige Beispiele zu nennen - übertragen werden.[195] Trotz der örtlichen und sachlichen Schranken verbleibt damit ein nicht unbeträchtlicher Entscheidungsraum für die Ortsräte.[196] Voraussetzung ist allerdings, daß der Rat die Übertragungsmöglichkeiten voll ausschöpft,[197] was im Interesse der Erhaltung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung unbedingt zu empfehlen ist.[198]

---

194) Siehe oben S.84, 85.

195) Vgl. den Aufgabenkatalog im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40, 41 (Tz. 90) - oben S.105 in Fn.50 -. Allerdings ist zu beachten, daß selbst für die Errichtung, wesentliche Änderung und Aufhebung lokal begrenzter öffentlicher Einrichtungen wie z.B. Sport-, Park- und Grünanlagen, Kinderspielplätze, Friedhöfe usw. nach § 40 I Ziff. 9 NGO der Rat ausschließlich zuständig ist, so daß Entscheidungszuständigkeiten der Ortsräte nur für die Unterhaltung, Ausgestaltung und Benutzung solcher Einrichtungen in Frage kommen. Vgl. den Aufgabenkatalog bei LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO. Ferner den RdErl. d. nds.MdI., aaO., Ziff. 4.4.1.

196) In diesem Sinne auch LAMMERS, KPBl. 1970, 278. Anderer Ansicht wohl KÖHNE, KPBl. 1970, 1012.

197) Hierin liegt eine Schwäche der Regelung des § 55 a I 2 NGO, denn sie bietet nicht die Gewähr für einen ausreichenden Entscheidungsspielraum der Ortsräte.

198) Für eine großzügige Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten sind auch KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 76 d bwGO und RAUBALL S. 108.

Häufig haben sich Gemeinden vor dem Verlust rechtlicher Selbstständigkeit in den Gebietsänderungsverträgen einen gewissen Bestand an zukünftigen Entscheidungsrechten gesichert.[199] Der Rat der aufnehmenden bzw. neuen Gemeinde ist an diese Vereinbarung gebunden.[200] Er ist aber selbstverständlich nicht gehindert, zusätzliche Entscheidungsbefugnisse in der Hauptsatzung festzulegen. Die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme kann sich dann herausstellen, wenn in den Gebietsänderungsverträgen unterschiedliche Bestimmungen über die Entscheidungsrechte der einzelnen Ortschaften getroffen wurden. In diesem Fall gebietet es der Gleichbehandlungsgrundsatz, eine für alle Ortschaften einheitliche Zuständigkeitsregelung in der Hauptsatzung festzulegen.[201] Soweit eine Sonderregelung in unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten begründet ist, wird der Gleichbehandlungsgrundsatz allerdings nicht tangiert.

Mit der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen durch die Hauptsatzung tritt eine Änderung in der Zuständigkeitsordnung ein. Auf Seiten des Ortsrats wird eine eigene Zuständigkeit begründet, während der bis dahin zuständige Verwaltungsausschuß[202] seine Entscheidungskompetenz verliert.[203] Ihm steht auch kein Rückholrecht zu. Die Zuständigkeit des Ortsrats kann nur dadurch wieder zugunsten des Verwaltungsausschusses aufgehoben werden, daß der Rat die einschlägigen Hauptsatzungsbestimmungen gemäß § 7 II NGO ändert. Solange dies nicht geschieht, sind alle Gemeindeorgane verpflichtet, die Zuständigkeit des Ortsrats zu beachten. Beschlüsse, die unter Verletzung der satzungsmäßigen Zuständigkeit des Ortsrats gefaßt werden, sind rechtswidrig und daher vom Gemeindedirektor nach § 65 I, II NGO oder notfalls von

---

199) Auf diese Möglichkeit wies das GUTACHTEN NIEDERSACHSEN Bd. 1, S. 41 (Tz. 92) ausdrücklich hin.

200) Die Verpflichtung, die im Gebietsänderungsvertrag vereinbarten Entscheidungsbefugnisse in die Hauptsatzung zu übernehmen, besteht nur, soweit sich die Vereinbarungen im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen der NGO halten. Eventuelle Verstöße gegen zwingende Normen der NGO werden nicht etwa durch die aufsichtsbehördliche Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages geheilt (vgl. SEMLER, Der Gemeindetag 1972, 272).

201) Vgl. ZIER S. 67.

202) Vgl. oben S. 131.

203) Vgl. den Wortlaut des § 55 a I 2 NGO: "Die Hauptsatzung bestimmt diejenigen Angelegenheiten ..., die dem Ortsrat zur eigenen Entscheidung übertragen werden..."

der Aufsichtsbehörde nach § 130 NGO zu beanstanden.[204]

Ausnahmsweise sind Einwirkungen in den Zuständigkeitsbereich der Ortsräte rechtlich zulässig. So steht dem Rat als oberstem Gemeindeorgan nach § 40 II NGO das Recht zu, sich im Einzelfall die Beschlußfassung vorzubehalten.[205] Von dieser Befugnis, die nur eingreift, solange der Ortsrat nicht abschließend entschieden hat,[206] sollte der Rat aber im Interesse einer unabhängigen Tätigkeit des Ortsrats allenfalls Gebrauch machen, wenn eine anstehende Entscheidung in ihrer Bedeutung erheblich über den Ortschaftsbereich hinausgeht. Hat der Ortsrat einen Beschluß gefaßt, der nach Ansicht des Verwaltungsausschusses das Wohl der Gemeinde gefährdet, kann der Verwaltungsausschuß gemäß § 60 NGO dagegen Einspruch einlegen. Der Einspruch hat jedoch lediglich aufschiebende Wirkung, bestätigt der Ortsrat seinen früheren Beschluß, ist der Einspruch erledigt.[207] Neben diesen Zweckmäßigkeitskontrollen ist schließlich noch eine Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gemeindedirektor vorgesehen. Nach § 65 II, I NGO ist der Gemeindedirektor verpflichtet, gegen nach seiner Auffassung rechtswidrige Ortsratsbeschlüsse einzuschreiten. Anders als im Falle des § 60 NGO kann sich der Ortsrat nicht endgültig über den Einspruch hinwegsetzen, die Entscheidung in diesem Konflikt

---

204) Vgl. ZIER S. 56 Fn. 2. Die Verletzung der Zuständigkeitsabgrenzung kann auch im Außenverhältnis zur Fehlerhaftigkeit des gemeindlichen Handelns führen (vgl. BayVGH, VerwRspr. 9, 497). Daher empfiehlt es sich, die Entscheidungsbefugnisse der Ortsräte in der Hauptsatzung so präzise wie möglich zu formulieren. Eine nur beispielhafte Aufzählung der Entscheidungsrechte verbietet sich ebenso wie eine generalklauselartige Regelung in der Hauptsatzung. Im Interesse der Rechtssicherheit liegt allein eine klare enumerative Regelung der Entscheidungsbefugnisse. Diese beugt späteren Zweifeln über die Zuständigkeit des Ortsrats vor und verhindert Spannungen zwischen den zentralen Gemeindeorganen und dem Ortsrat. Vgl. KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.

205) Die Entscheidung des OVG Münster, OVGE 19, 42, wonach der Rat nur dann ein Rückholrecht besitzt, wenn er sich dieses in der Hauptsatzung ausdrücklich vorbehalten hat, ist nicht auf die niedersächsischen Rechtsverhältnisse übertragbar. Das Urteil bezieht sich nämlich auf § 28 II nwGO, eine Bestimmung, die im Gegensatz zu § 40 II NGO keine Ermächtigung für ein jederzeitiges Rückholrecht des Rates enthält.

206) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 21 zu § 40 NGO.

207) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 60 NGO.

liegt vielmehr bei der Aufsichtsbehörde (§ 65 II 1 iVm § 65 I 5 NGO). Wird kein Einspruch gegen den Ortsratsbeschluß erhoben oder erledigt sich dieser, hat der Gemeindedirektor nach § 62 I Ziff. 2 NGO den Beschluß auszuführen.

Während die Zuständigkeit des Gemeindedirektors für den Vollzug der Ortsratsbeschlüsse zweifelsfrei geregelt ist, schweigt das Gesetz in bezug auf die Vorbereitung der Ortsratsbeschlüsse. Einem Vorschlag der Sachverständigenkommission [208] folgend, haben einige Gemeinden diese Gesetzeslücke dadurch ausgefüllt, daß sie die Zuständigkeit des Gemeindedirektors vereinbart haben. [209] Eine solche Regelung ist zweckmäßig, da vor Entscheidungen vielfach rechtliche Zweifelsfragen, finanzielle Auswirkungen usw. zu klären sind, [210] mit deren Lösung die ehrenamtlichen Ortsräte ohne Einschaltung des Verwaltungsapparates überfordert wären. Gegen diese Praxis sind auch keine rechtlichen Bedenken ersichtlich. [211] Besteht keine derartige Regelung, kann der Ortsrat mit Hilfe seines Auskunftsrechtes gegenüber dem Gemeindedirektor (§ 55 a I 3 NGO) die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen erlangen.

bb) Die Finanzausstattung

Die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten wäre praktisch entwertet, wenn im Haushaltsplan der Gemeinde keine Finanzmittel für die Ortsräte bereitgestellt würden. Mangels eigener Finanz- und Etathoheit der Ortschaften sind die Ortsräte nämlich auf die ihnen im Haushaltsplan der Gemeinde zur Verfügung gestellten Mittel angewiesen. [212] Daher ist es von besonderer Wichtigkeit, daß die Gemeinde nach § 55 a I 4 NGO rechtlich verpflichtet ist,

---

208) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86).

209) Vgl. etwa § 8 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Münden und der Gemeinde Lippoldshausen vom 15.11.1972 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim S. 475); § 7 I des Gebietsänderungsvertrages mit der Stadt Rinteln vom 7.2.1974 (ABl. Reg.Bez. Hannover S. 451).

210) Zu den einzelnen Vorbereitungspflichten vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 62 NGO.

211) Rechtlich problematisch ist dagegen die Einschaltung der Ratsausschüsse, weil diese nach § 51 I NGO zur Vorbereitung der Beschlüsse des Gemeinderates gebildet werden. Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 15 zu § 55 a NGO. Vgl. auch RINGE, DVBl. 1964, 342 f.

212) Vgl. oben S. 74. Ferner RAUBALL S. 110, 111.

den Ortsräten die zur Erledigung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Problematisch ist bei dieser Vorschrift, wer über die Erforderlichkeit der Mittel entscheidet und nach welchen Kriterien sich diese bestimmt. Für die Ortschaften wäre es zweifelsohne am günstigsten, wenn der Ortsrat selbst über die Höhe der erforderlichen Finanzmittel mit verbindlicher Wirkung für die Gemeinde beschließen könnte. Dieses Verfahren ist aber nicht nur mit Rücksicht auf die Belange der ganzen Gemeinde bedenklich, da die Versuchung groß wäre, örtliche Interessen einseitig in den Vordergrund zu schieben, es ist auch rechtlich nicht zulässig. Nach § 40 I Ziff. 7 NGO ist allein der Rat für den Erlaß der Haushaltssatzung, die in Verbindung mit dem Haushaltsplan [213] die Grundlage der Haushaltswirtschaft der Gemeinde bildet, zuständig. Er entscheidet,welche Mittel im Haushaltsplan eingestellt werden und welchen Verwendungszwecken sie zugeführt werden sollen. [214] Dem Ortsrat kann hierzu höchstens ein Anhörungsrecht durch die Hauptsatzung eingeräumt werden. [215]

Diese beträchtliche Einschränkung der ortschaftlichen Eigenständigkeit hat viele Gemeinden vor ihrer Auflösung veranlaßt, in den Gebietsänderungsverträgen mit der Festsetzung von Entscheidungsbefugnissen gleichzeitig Vereinbarungen über die Finanzierung zu treffen, um auf diese Weise eine haushaltsmäßige Bindung des Rates herbeizuführen. [216] Beispielsweise ist in der Praxis die Vereinbarung sog. Kopfbeträge [217] gebräuchlich, d. h. die aufnehmende Gemeinde verpflichtet sich gegenüber der einzugliedern-

---

213) Der Haushaltsplan ist notwendiger Bestandteil der Haushaltssatzung. Vgl. PAGENKOPF, Haushaltssatzung, S. 119 ff.

214) Vgl. PAGENKOPF, Haushaltssatzung, S. 153.

215) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 41 (Tz. 91); LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 (Buchst. b, Ziff. 5) zu § 55 a NGO; RdErl. d. nds.MdI., aaO., Ziff. 4.4.2 (Buchst. f.). Ohne Regelung in der Hauptsatzung besteht keine rechtliche Verpflichtung, den Ortsrat vor der Festsetzung des Haushaltsplans zu hören. Das ist angesichts der Bedeutung der Finanzfrage für die Förderung der Ortschaften sehr unbefriedigend.

216) Zur Möglichkeit der vertraglichen Bindung des Rates bei der Beschlußfassung über öffentliche Ausgaben vgl. PAGENKOPF, Haushaltssatzung, S. 153 und KLÜBER, DÖV 1973, 330.

217) Vgl. KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.

den Gemeinde, jährlich einen festen Betrag pro Einwohner der Ortschaft (z. B. 5,- oder 10,- DM) zur Finanzierung der Aufgaben des Ortsrats im Haushaltsplan bereitzustellen. [218] Daneben werden auch bisherige Rechnungsergebnisse oder Durchschnittsansätze bestimmter Haushaltspositionen der einzugliedernden Gemeinden als Maßstab für den Finanzbedarf der Ortschaften herangezogen. [219]

Diese Pauschalierung des Finanzbedarfs der Ortsräte wäre dann rechtlich problematisch, wenn bezüglich der Erforderlichkeit der Mittel nach § 55 a I 4 NGO auf die einzelne vom Ortsrat durchzuführende Aufgabe abzustellen wäre. Für eine solche(enge) Auslegung gibt das Gesetz aber keinen Anhaltspunkt. Der Wortlaut des § 55 a I 4 NGO spricht nicht dagegen, das Kriterium der Erforderlichkeit der Mittel auf die Gesamtheit der dem Ortsrat durch die Hauptsatzung zur Entscheidung überlassenen Aufgaben zu beziehen. Der Zusammenhang, in dem diese Vorschrift steht, legt es sogar nahe, die Frage der Erforderlichkeit unter Berücksichtigung der allgemeinen Aufgabenstellung des Ortsrats nach § 55 a I 1 NGO zu entscheiden. M. a. W. sollte sich die Bemessung der dem Ortsrat vom Rat zu bewilligenden Haushaltsmittel auch danach richten, daß die vom Ortsrat zu fördernde gedeihliche Entwicklung der Ortschaft gewährleistet ist. Da nach richtiger Interpretation des § 55 a I 1 NGO nicht eine gedeihliche "Eigen"-entwicklung der Ortschaft anzustreben ist, [220] ist der Finanz-

---

218) Vgl. etwa § 14 II des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Göttingen und der Gemeinde Geismar (abgedruckt in KGSt, Zusammenschluß von Gemeinden - I -, S. 69 ff.); § 6 II des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Buxtehude und der Gemeinde Hedendorf vom 29.6.1972 (ABl. Reg.Bez. Stade S. 238); § 22 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Hardegsen und der Gemeinde Gladebeck vom 3.9./19.10. 1973 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim 1974, 91) - dazu vgl. aber unten Fn. 221 -. Vgl. auch § 16 II der Hauptsatzung der Stadt Stade vom 30.8.1972 (ABl. Reg. Bez. Stade S. 320).

219) Vgl. etwa § 14 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Göttingen und der Gemeinde Geismar, aaO.; § 14 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Herzberg und der Gemeinde Scharzfeld vom 29.12.1971 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim 1972, 253); § 11 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Münden und der Gemeinde Lippoldshausen vom 15.11.1972 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 475).

220) Siehe oben S. 128.

bedarf der Ortschaft nicht isoliert, sondern unter Beachtung des Bedarfs der übrigen Gemeindeteile und des Bedarfs für zentrale Aufgaben zu ermitteln.[221] Aus dieser Sicht erheben sich gegen eine Pauschalierung des Finanzbedarfs in Gebietsänderungsverträgen nur dann Bedenken, wenn sie den Gesamthaushalt der Gemeinde unverhältnismäßig belasten. Bei "Kopfbeträgen" in Höhe von 5,- bis 10,- DM und bei der Fortschreibung bisheriger Durchschnittsansätze oder -ergebnisse bestimmter Haushaltspositionen ist das regelmäßig nicht anzunehmen,[222] so daß gegen solche Vereinbarungen rechtlich nichts einzuwenden ist.[223]

Eine andere Frage ist es, ob der im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Finanzbedarf als Globalbetrag zur Verfügung des Ortsrats im Haushaltsplan ausgewiesen werden darf. Das hätte für den Ortsrat den Vorteil, daß er den jeweils auftretenden Bedürfnissen entsprechend schwerpunktmäßig Mittel verausgaben könnte.[224] Diesem Verfahren steht aber § 7 III nds GemHVO [225] entgegen. Danach sind die Ausgaben im Haushaltsplan nach Einzelzwecken zu veranschlagen und die Zwecke müssen hinreichend bestimmt sein. Haushaltsansätze mit Titeln wie "Mittel für Aufgaben des Ortsrats" oder "Mittel zur freien Verfügung des Ortsrats" genügen

---

221) Vgl. dazu LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 5 zu § 55 a NGO, der abweichend von der hier vertretenen Auffassung diese Bemessungsart nur als eine unter mehreren Möglichkeiten ansieht.

222) Entwickelt sich die Finanzlage der Gemeinde so schlecht, daß die vereinbarte Finanzausstattung der Ortschaften eine unvertretbare Belastung des Gemeindehaushalts mit sich bringt, ist zu beachten, daß auch Gebietsänderungsverträge mit ihren Zusagen der clausula rebus sic stantibus unterliegen. Vgl. KLÜBER, DÖV 1973, 332.

223) KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152 und LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 5 zu § 55 a NGO, gehen ebenfalls von der rechtlichen Zulässigkeit aus. Vgl. aber die zu § 22 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Hardegsen und der Gemeinde Gladebeck, aaO. (Fn. 216), ergangene Bestimmung des Regierungspräsidenten in Hildesheim vom 28.1.1974 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 94), die eine "Kopfbetrags-Regelung" verwirft.

224) Vgl. LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 20.

225) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden - Gemeindehaushaltsverordnung - vom 27. 8. 1973 (nds. GVBl. S. 301).

diesen Anforderungen nicht. [226] Der Grundsatz der Einzelveranschlagung verlangt vielmehr, die für die einzelnen Verwendungszwecke (Zuschüsse für örtliche Vereine, Unterhaltung von Parkanlagen usw.) vorgesehenen Ausgaben getrennt voneinander bei den einschlägigen Fachtiteln zu veranschlagen. [227]

Zwar kann der Ortsrat im Rahmen seiner Beratungszuständigkeiten dem Rat Vorschläge für die Verteilung der Haushaltsmittel auf die verschiedenen Ausgabeansätze unterbreiten, [228] der Rat ist aber nicht an diese Etatvorschläge gebunden. [229] Ein eigenes Entscheidungsrecht hat der Ortsrat nur innerhalb der ihm vom Rat bewilligten Ausgabeansätze. [230] Diese aus dem Grundsatz der Zweckbindung der Ausgaben folgende Beschränkung des Ortsrats in der Bewirtschaftung der ihm zugewiesenen Mittel sollte im Interesse einer größeren Flexibilität des Ortsrats durch die Anbringung von Deckungsvermerken [231] aufgelockert werden. Allerdings können nicht sämtliche Ausgabeansätze der Ortsräte für deckungsfähig erklärt werden, sondern nach § 18 II 1 ndsGemHVO nur solche, die sachlich eng zusammenhängen. [232]

---

226) Ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks dürfen nach § 7 III 3 ndsGemHVO nur Verfügungsmittel, vermischte Ausgaben und Deckungsreserven veranschlagt werden. Die erwägbare Subsumtion unter dem Begriff "Verfügungsmittel" scheitert daran, daß es sich hierbei ausschließlich um Beträge handelt, die dem Bürgermeister und dem Gemeindedirektor für dienstliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden (vgl. §§ 11, 47 Ziff. 27 ndsGemHVO). Da als sog. vermischte Ausgaben nach § 7 III 2 ndsGemHVO nur "geringfügige" Beträge ausgewiesen werden können, ist die Veranschlagung der Ortsratsmittel als zweckfreier Ausgabeansatz haushaltsrechtlich nicht zulässig.

227) Vgl. LOSCHELDER-GIERE S. 105. KOCH S. 64 Fn. 157 hält eine Etatisierung bei den einschlägigen Fachtiteln, und zwar in Form von Untertiteln mit dem Hinweis, daß die Mittel zur Verfügung des Ortsrates stehen, für zweckmäßig.

228) Im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 88), wird vorgeschlagen, den Haushaltsvoranschlag im Finanzausschuß und Ortsrat in gemeinsamer Sitzung vorzuberaten. Dieses Verfahren dürfte aber nur in Gemeinden mit wenig Ortsräten praktikabel sein.

229) Soweit ein bestimmter Finanzbedarf im Gebietsänderungsvertrag vereinbart worden ist, darf dieser insgesamt allerdings nicht unterschritten werden.

230) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 (Buchst. a, Ziff. 14) zu § 55 a NGO; RdErl. d. nds.MdI., aaO., Ziff. 4.4.1 (Buchst. c).

231) Bei Deckungsfähigkeit können die deckungsberechtigten Ausgabeansätze zu Lasten der deckungspflichtigen Ansätze erhöht werden (§ 18 IV ndsGemHVO).

232) Z. B. Pflege des Ortsbildes und Unterhaltung von Park- und Grünanlagen; Betreuung der freiwilligen Feuerwehr und Unterhaltung von Löschteichen und Alarmsirenen in der Ortschaft.

cc) Beratungszuständigkeiten

Da der Bereich der Entscheidungsbefugnisse Einschränkungen durch zwingende Zuständigkeitsregelungen der NGO erfährt, liegt das Schwergewicht der Tätigkeit der Ortsräte bei den Beratungsfunktionen. Im Gegensatz zu anderen Gemeindeordnungen, die zwischen Vorschlagsrechten, Anhörungsrechten und Stellungnahmepflichten differenzieren, [233] erwähnt die NGO in § 55 a I 2 nur das Anhörungsrecht. Daraus kann man jedoch nicht folgern, daß die beratende Tätigkeit des Ortsrats auf die in der Hauptsatzung festzulegenden Anhörungsrechte begrenzt ist. Aus der Generalklausel des § 55 a I 1 NGO ist ein unabhängig davon bestehendes Recht des Ortsrats abzuleiten, alle Angelegenheiten, die Ortschaftsbelange berühren, aufzugreifen und Empfehlungen an die zuständigen Gemeindeorgane zu beschließen.[234] Die Sorgen und Probleme der Ortschaftsbevölkerung können auf diesem Wege von den Ortsräten erörtert und an die zentralen Gemeindeorgane weiter vermittelt werden.

Während bei dem letztgenannten Beratungsrecht die Initiative beim Ortsrat liegt, sind die Gemeindeorgane bei den Anhörungsrechten von sich aus verpflichtet, vor ihrer Entscheidung dem Ortsrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. [235] Mit der Durchführung der Anhörung erschöpft sich die rechtliche Verpflichtung des entscheidungsbefugten Gemeindeorgans, [236] eine sachliche Bindung an die Stellungnahme des Ortsrats ist mit dem Anhörungsrecht nicht verbunden.

Wie bei den Entscheidungszuständigkeiten bestimmt sich der Umfang der Anhörungsrechte nach der Hauptsatzung. Theoretisch könnte der Rat nach § 55 a I 2 NGO in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, die Ortschaftsinteressen tangieren, Anhörungsrechte vorsehen. Die daraus erwachsende rechtliche Verpflichtung, in jedem Einzelfall den Ortsrat vor der Entscheidung zu konsultieren

---

233) Vgl. § 76 d I bwGO; § 82 II HGO; § 70 I saGO.

234) Ähnlich LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO, die allerdings ohne ersichtlichen Grund nur von Empfehlungen an den Rat sprechen. Vgl. ferner GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 85).

235) Der Ortsrat ist nicht etwa zu einer Stellungnahme verpflichtet. Es steht ihm frei, ob er sich äußern oder schweigen will (KRÄMER S. 25 Fn. 40).

236) BÖCHER S. 15.

kann aber zu einer erheblichen Verzögerung des Verwaltungsablaufs führen.[237] Um dieses unerwünschte Ergebnis zu vermeiden, sollte die Anhörung des Ortsrats auf Fälle beschränkt bleiben, die von besonderer Bedeutung für die Ortschaft sind.[238] Dazu gehören die Änderung der Ortschaftsgrenzen, Bauleitpläne für die Ortschaft, Investitionsmaßnahmen, Ausbau der Gemeindestraßen in der Ortschaft, Bestellung des Ortsbrandmeisters, Einrichtung und Aufhebung von Verwaltungsstellen in der Ortschaft, Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Ortsräte, um nur einige Beispiele zu nennen.[239] Bei Anlegenheiten, die die Ortschaft wie jeden anderen Gemeindeteil betreffen, ist eine institutionalisierte Mitwirkung nicht erforderlich.[240]

Anhörungsrechte können grundsätzlich gegenüber allen Gemeindeorganen begründet werden. In erster Linie kommen sie bei Entscheidungen des Rates und des Verwaltungsausschusses in Betracht. Die vom Gemeindedirektor nach § 62 I Ziff. 6 NGO wahrzunehmenden Geschäfte der laufenden Verwaltung werden schon im Interesse eines raschen Verwaltungsvollzuges regelmäßig nicht Anhörungsgegenstand sein, zumal es sich dabei um sachlich und finanziell nicht außergewöhnlich bedeutende Vorgänge handelt.[241] Im Einzelfall kann aber eine aus der Sicht der ganzen Gemeinde unbedeutende Angelegenheit von besonderer Bedeutung für die Ortschaft sein, so daß die Begründung eines Anhörungsrechtes gegenüber dem Gemeindedirektor nicht gänzlich ausgeschlossen ist.[242]

---

237) Vgl. BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26; BIEDERBECK, Kommunalwirtschaft 1966, 225.

238) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 85).

239) Vgl. dazu ausführlicher GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 41 (Tz. 91); LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO; RdErl. d. nds.MdI., aaO., Ziff. 4.4.2.

240) Daher sollte für den Erlaß, die Änderung und Aufhebung von Satzungen und Verordnungen nicht schlechthin ein Anhörungsrecht des Ortsrats in der Hauptsatzung normiert werden, sondern nur für den Fall, daß Sonderregelungen für die Ortschaft geschaffen, aufgehoben oder geändert werden.

241) Zum Begriff "Geschäfte der laufenden Verwaltung" vgl. u.a. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 8 zu § 62 NGO; GÖNNENWEIN S. 338 f.

242) Beispielsweise kann unterhalb einer bestimmten Wertgrenze die Entscheidung über den Abschluß von Miet- und Pachtverträgen beim Gemeindedirektor liegen (vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 8 zu § 62 NGO). Soweit sich diese Verträge auf Grundbesitz beziehen, der im Eigentum der früheren Gemeinde stand, ist ein Anhörungsrecht des Ortsrats durchaus zu erwägen (vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 41 (Tz. 91).

Bei der Frage, ob die Anhörungsrechte enumerativ [243] oder beispielhaft ggf. in Verbindung mit einer Generalklausel [244] in der Hauptsatzung aufgeführt werden sollten, ist die Rechtsfolge fehlender Anhörung zu bedenken, denn die Gefahr, eine Anhörung zu unterlassen, ist bei einer beispielhaften bzw. generalklauselartigen Regelung größer als bei einer enumerativen Regelung. Soweit ersichtlich, besteht darin Übereinstimmung, daß gegen Beschlüsse, die unter Verletzung satzungsmäßig vorgeschriebenen Anhörungsrechts gefaßt werden, das Einspruchsrecht des Gemeindedirektors (§ 65 NGO) ebenso eingreift wie das Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörde (§ 130 NGO). [245] Darüber hinaus kann sich der Verfahrensfehler auch im Außenverhältnis auswirken, [246] denn selbst Satzungen ohne Außenwirkung - wie die gemeindliche Hauptsatzung - besitzen materiellen Gesetzescharakter und sind deshalb von den Gerichten bei der Überprüfung gemeindlicher Maßnahmen zugrunde zu legen. [247] Ist beispielsweise ein für den Ortschaftsbereich erlassener Bebauungsplan Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung kann das Übergehen der in der Hauptsatzung normierten Anhörungspflicht als wesentlicher Verfahrensverstoß [248] zur Unwirksamkeit des Bebauungsplanes führen. [249] Diese möglichen

---

243) So KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.

244) Dafür LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO, "um den Ortschaften ... einen möglichst großen Bereich kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten ".

245) Vgl. ZIER S. 39; KRÄMER S. 32. Für den vergleichbaren Fall gesetzlich vorgeschriebener Anhörung KUNZE-SCHMID, Erl. I 2 zu § 76 d bwGO, Erl. I 3 zu § 34 bwGO; MUNTZKE-SCHLEMPP, Erl. IV zu § 82 NGO.
Ein Gesetzesverstoß iSd §§ 65, 130 NGO liegt auch bei der Verletzung von Satzungsbestimmungen vor; vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 130 NGO.

246) Vgl. insbesondere KUNZE-SCHMID, aaO. Anderer Ansicht SCHUSTER-DIEHL, Erl. IV zu § 58 rpSVG.

247) Vgl. WOLFF I § 25 IX b.

248) Daß die Anhörung keine sachliche Bindung nach sich zieht, ändert an der Qualifizierung als Verfahrensverstoß nichts; vgl. hierzu VGH Bebenhausen, VerwRspr. 9, 665.

249) Gültigkeitsvoraussetzung einer Rechtsquelle ist nämlich u.a., daß sie in ordnungsgemäßem Verfahren und unter zuständigkeitsgemäßer Beteiligung anderer Organe erlassen wird; vgl. WOLFF I § 28 I a 1. Von der Rechtsungültigkeit einer Norm, die ohne zwingend vorgeschriebene Anhörung ergangen ist, geht auch das Bundesverwaltungsgericht (Buchholz, 451.40, Nr. 2 zu § 14 Gaststättengesetz) aus. Bei Verwaltungsakten wird man allerdings mangels Offenkundigkeit des Verfahrensverstoßes nur Aufhebbarkeit annehmen können; vgl. KUNZE-SCHMID, aaO.; ferner WOLFF I § 51 IV b 5 (für den ähnlichen Fall mangelnder interner Beteiligung von Behörden). Bei rechtsgeschäftlichen

Folgen unterlassener Anhörung lassen es schon im Interesse der Rechtssicherheit ratsam erscheinen, die Anhörungsrechte des Ortsrats enumerativ in der Hauptsatzung festzulegen. [250] Die Befürchtung, daß dem Ortsrat bei enumerativer Regelung wichtige Mitwirkungsbereiche vorenthalten werden könnten, [251] erweist sich eingedenk des inhaltlich nahezu unbegrenzten Initiativrechts des Ortsrats [252] und der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Pflicht des Gemeindedirektors, den Ortsrat über wichtige Ortschaftsangelegenheiten zu unterrichten (§ 62 III NGO), als weniger schwerwiegend.

Für die wirksame Anwendung des Anhörungsrechts ist schließlich der Zeitpunkt der Anhörung wesentlich. Das Gesetz sagt nichts darüber aus. Selbstverständlich ist zunächst, daß die Anhörung vor der endgültigen Entscheidung des zuständigen Gemeindeorgans zu erfolgen hat. [253] Bei Angelegenheiten, die in die Entscheidungszuständigkeit des Rates fallen, sollte der Ortsrat aber tunlichst schon vor dem Verwaltungsausschuß gehört werden, weil seine Stellungnahme andernfalls - wie KLEIN [254] ganz richtig bemerkt - "zu einer wirkungslosen, im Grunde überflüssigen Pflichtübung" würde. Am günstigsten wäre es, wenn die Stellungnahme der Ortsräte bereits den Fachausschüssen als Diskussionsgrundlage dienen könnte, was durch Geschäftsordnungsbestimmungen sichergestellt werden könnte. [255] Bei Entscheidungen, die zum Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsausschusses gehören, empfiehlt es sich, daß der für die Vorbereitung der Beschlüsse zuständige Gemeindedirektor [256] den Ortsrat rechtzeitig in die Vorberatungen einschaltet.

Forts. Fn. 249, S. 142:
Handlungen wirkt sich der Verfahrensverstoß überhaupt nicht aus, sofern das für die Außenvertretung zuständige Gemeindeorgan formgemäß tätig geworden ist; vgl. KUNZE-SCHMID, aaO. Bei wirksamer Außenvertretung berührt nämlich in diesem Bereich selbst eine völlig fehlende interne Willensbildung die Rechtsverbindlichkeit der Handlung nicht; vgl. GÖNNENWEIN S. 348 f.; WOLFF II § 87 III c 3 (jeweils mit weiteren Nachweisen).

250) Wie hier KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152, der zusätzlich auf den Aspekt möglicher unerfreulicher Auseinandersetzungen und Spannungen zwischen den Gemeindeorganen und Ortsräten hinweist.

251) In diesem Sinne sind wohl LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 aE. zu § 55 a NGO, zu verstehen.

252) Siehe oben S. 140.

253) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 a NGO.

254) Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.

255) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 15 zu § 55 a NGO.

256) Vgl. § 62 I Ziff. 1 NGO.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die sehr zurückhaltende Behandlung der Aufgaben des Ortsrats durch den Gesetzgeber nicht nur zahlreiche Detailprobleme aufwirft, sondern auch die Effektivität der Ortschaftsverfassung weitgehend vom guten Willen des für die Ausgestaltung zuständigen Gemeinderats abhängig macht.

e) Die Rechte des Ortsbürgermeisters

Wenig aufschlußreich ist das Gesetz hinsichtlich der Rechtsstellung des Ortsbürgermeisters, wenn man einmal von der Möglichkeit, eine Aufwandsentschädigung zu gewähren,[257] und den mit dem Vorsitz im Ortsrat unmittelbar zusammenhängenden Rechten und Pflichten[258] absieht. Auch eine wohlklingende Bezeichnung allein garantiert nicht das kommunalpolitische Gewicht, das dieses Amt für ehemalige Bürgermeister attraktiv machen könnte. Diese Einsicht dürfte viele Gemeinden bewogen haben, über die Regelungen in der NGO hinaus Rechte des Ortsbürgermeisters in den Gebietsänderungsverträgen und Hauptsatzungen festzulegen.

Besonders häufig sind Regelungen, die eine Mitwirkung des Ortsbürgermeisters bei repräsentativen Anlässen in der Ortschaft vorsehen.[259] Ein Indiz dafür, daß der Gesetzgeber diese Funktion des Ortsbürgermeisters mit in seine Überlegungen einbezogen hat, kann man der schon erwähnten Möglichkeit, dem Ortsbürgermeister eine zusätzliche Aufwandsentschädigung zu gewähren,[260] entnehmen. Rechtlich ist aber zu beachten, daß nach § 31 I 2 NGO die repräsentative Vertretung der Gemeinde und damit auch der Ortschaften als nichtrechtsfähige Teile der Gemeinde dem Ratsvorsitzenden (Bürgermeister, Oberbürgermeister) obliegt. Ist dieser verhindert, nimmt sein Vertreter im Amt diese Aufgabe wahr.[261] Deshalb ist es bedenklich, im Verhinderungsfalle generell den Ortsbürgermeister zum Vertreter des Ratsvorsitzenden bei re-

---

257) Vgl. § 55 a III 4,5 NGO.
258) Vgl. § 55 a V 1 iVm §§ 52 II, 43, 44 NGO.
259) Vgl. statt vieler § 9 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Göttingen und der Gemeinde Geismar (in: KGSt, Zusammenschluß von Gemeinden - I - S. 69 ff.); § 10 IV der Hauptsatzung der Stadt Bad Pyrmont vom 12.1.1973 (ABl. Reg.Bez. Hannover S. 255).
260) Oben S.126.
261) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 31 NGO.

präsentativen Anlässen in der Ortschaft zu bestimmen.[262] Sofern der Ortsbürgermeister im Einvernehmen mit dem Ratsvorsitzenden und seinen Vertretern repräsentative Aufgaben wahrnimmt, ist dagegen selbstverständlich nichts einzuwenden. Vereinbarungen, wonach der Ortsbürgermeister bei repräsentativen Anlässen in der Ortschaft hinzuziehen ist,[263] sind ebenfalls rechtlich nicht zu beanstanden, da sie die repräsentative Vertretungsbefugnis nach § 31 I 2 NGO nicht beeinträchtigen. Die Vertretung der Gemeinde in Angelegenheiten der Ortschaft nach außen ist allerdings Sache des Gemeindedirektors,[264] sie ist von der repräsentativen Vertretung scharf zu trennen.

Während das Göttingen-Gesetz in § 6 VI 2 den Ortsbürgermeister ermächtigte, an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses mit beratender Stimme teilzunehmen, läßt die NGO diese für die Rechtsstellung des Ortsbürgermeisters wichtige Frage offen. Ein Teilnahmerecht des Ortsbürgermeisters,[265] sei es an Rats-, Verwaltungsausschuß - oder Fachausschußsitzungen, kann zweifellos eine sinnvolle Ergänzung der Beratungsfunktionen des Ortrats bedeuten.[266] Ob jedoch die von einigen Gemeinden in Gebietsänderungsverträgen getroffenen Regelungen über die Teilnahme des Ortsbürgermeisters an den Sitzungen dieser Gremien immer mit der NGO vereinbar sind, ist eine andere Frage.[267]

---

262) Vgl. als Beispiel einer solchen - m. E. nicht zulässigen Regelung - § 13 XIV des Gebietsänderungsvertrages zwischen dem Flecken Bovenden und verschiedenen Gemeinden vom 23.8.1972 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 466): "Die repräsentativen Aufgaben in der Ortschaft werden bei Verhinderung des Bürgermeisters durch den Ortsratsvorsitzenden wahrgenommen".

263) Vgl. etwa § 9 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Göttingen und der Gemeinde Geismar, aaO.

264) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86).

265) Gemeint sind hier und im folgenden nur Ortsbürgermeister, die nicht schon auf Grund ihrer Ratsherreneigenschaft Teilnahmerecht genießen.

266) Vgl. LAMMERS, KPBl. 1970, 278; ferner GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 86), das ein Teilnahmerecht an Ratssitzungen empfiehlt.

267) Vgl. etwa § 8 I 1 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Buxtehude und der Gemeinde Hedendorf vom 29.6.1972 (ABl. Reg. Bez. Stade S. 240): "Der Ortsbürgermeister hat das Recht, an den Sitzungen der Fachausschüsse des Rates der Stadt Buxtehude beratend teilzunehmen." Ein Teilnahmerecht an Sitzungen des Rates gewährt z. B. § 19 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Hardegsen und der Gemeinde Gladebeck vom 3. 9./ 19.10. 1973 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 91). Vgl. dazu aber die Bestimmung des Regierungspräsidenten in Hildesheim vom 28.1.1974 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 94), die dieses Recht auf öffentliche Ratssitzungen beschränkt.

Teilnahmerechte sind insbesondere im Hinblick auf die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen [268] rechtlich bedenklich.[269] Zwar unterliegt der Ortsbürgermeister wie alle Ortsräte der Schweigepflicht nach § 25 NGO, [270] Zweck der Nichtöffentlichkeit ist es aber auch, daß das jeweilige Gremium "unter sich" bleibt, [271] es m. a. W. seine Entscheidungen unbeeinflußt von Nichtmitgliedern treffen kann. Das ist jedenfalls bei einer regelmäßigen Teilnahme von Nichtmitgliedern nicht mehr gewährleistet.[272] Als unzulässig muß es daher angesehen werden, für den Ortsbürgermeister ein ständiges Teilnahmerecht an den Sitzungen des Rates, Verwaltungsausschusses und der Fachausschüsse zu begründen.[273] Dagegen ist der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit nicht verletzt, wenn der Ortsbürgermeister im Einzelfall zur Beratung des jeweiligen Gremiums herangezogen wird. [274] Zwischen diesen beiden Extremen liegen Regelungen, die es dem Ortsbürgermeister gestatten, an Sitzungen beratend teilzunehmen, in denen Ortschaftsangelegenheiten behandelt werden.[275] Ihre rechtliche Beurteilung ist schwierig, weil hier das aus § 55 a I 1 NGO abzuleitende Interesse des Ortsrats, die Ortschaftsbelange wirksam wahrzunehmen, mit dem Prinzip unbeeinflußter Tätigkeit der Rats-, Verwaltungsausschuß- und Fachausschußmitglieder kollidiert. Unter Berücksichtigung beider Belange erscheint es rechtlich noch vertretbar, wenn dem Ortsbürgermeister in der Hauptsatzung zumindest für den Fall, daß die Ortschaft sonst nicht repräsentiert wäre, ein Teilnahmerecht mit beratender Stimme in den genannten Gremien eingeräumt wird.

---

268) Vgl. für die Verwaltungsausschußsitzungen § 59 II 1 NGO; für Fachausschußsitzungen § 52 I 1 NGO und für Ratssitzungen § 45 S. 2 NGO.
269) Siehe oben Fn. 264.
270) § 55 a II 4 iVm §§ 39 III, 25 NGO.
271) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 45 NGO.
272) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 45 NGO.
273) Auch die oben Fn. 265 zitierte Regelung ist in dieser Hinsicht bedenklich, da sie es dem Ortsbürgermeister ermöglicht, an allen Fachausschußsitzungen teilzunehmen.
274) Allgemein zu dieser Möglichkeit LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2, 3 zu § 45 NGO, Anm. 2 zu § 52 NGO. Daneben besteht die Möglichkeit, den Ortsbürgermeister als sachkundigen Bürger nach § 51 III 1 NGO zum Ratsausschußmitglied zu berufen.
275) In diesem Sinne z. B. § 19 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Hardegsen und der Gemeinde Gladebeck, aaO.

Unabhängig davon, wäre es zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber nach dem Muster anderer Länder [276] zur Klärung dieser Zweifelsfragen beitragen würde.

De lege ferenda bliebe noch zu erwägen, ob die Alternativität von Ortsrat und Ortsvorsteher nach § 55 I 1 NGO dadurch aufgelockert werden sollte, daß im Interesse einer bürgernahen Verwaltung die Möglichkeit eröffnet wird, den Ortsbürgermeister nach dem Vorbild des Ortsvorstehers mit Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung zu betrauen.[277] In kleineren Ortschaften ließe sich so die kostspielige Einrichtung einer Verwaltungsstelle mit Gemeindebediensteten einsparen und den Ortschaftsbewohnern bliebe dennoch eine jederzeit erreichbare "Anlaufstelle" erhalten.[278] Dabei darf jedoch nicht außer Betracht gelassen werden, daß der Ortsbürgermeister mit der Wahrnehmung von Verwaltungshilfsfunktionen in eine seine unabhängige Stellung u.U. beeinträchtigende Nähe zur Gemeindebürokratie gerät.[279] Eine solche Regelung sollte daher auf jeden Fall dem Ermessen der Gemeinde überlassen bleiben, darüber hinaus könnte die Übertragung von Verwaltungsgeschäften an das Einvernehmen des Ortsbürgermeisters gekoppelt werden.[280]

f) Das Verfahren

Nach § 55 a V 1 NGO richtet sich das Verfahren im Ortsrat grundsätzlich nach den Verfahrensvorschriften für die Ratsausschüsse. Verfahrensmäßig sind Rat und Ortsrat also nicht gleichgestellt. Das hat vor allem Konsequenzen für die Einberufung des Ortsrats. Während bei einer sinngemäßen Anwendung des § 41 NGO der Ortsbürgermeister für die Ladung und die Aufstellung der Tagesordnung zuständig gewesen wäre, ergibt sich durch die Verweisung auf

---

276) Vgl. insbesondere § 71 a III 2 saGO; ferner § 76 e III bwGO und § 76 III rpGO.

277) Vgl. entsprechende Vorstellungen bei KOCH S. 69, KLÜBER, Kommunalwirtschaft 1968, 401 und bei WAGENER, AfK 1964, 257.

278) Vor allem in ländlichen Großgemeinden könnte ein solches Bedürfnis bestehen; vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 95).

279) Dieses Argument spricht auch dagegen, es dem Rat schon nach geltendem Recht zuzugestehen, dem Ortsbürgermeister durch die Hauptsatzung Verwaltungshilfsfunktionen zu übertragen. Abgesehen davon, würde eine solche Regelung das Organisations- und Geschäftsverteilungsrecht des Gemeindedirektors (§ 62 II 1 NGO) tangieren, denn konkrete Aufgabenzuordnungen fallen nicht mehr unter die Richtlinienkompetenz des Rates nach § 40 I Ziff. 1 NGO (vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 10 zu § 62 NGO). Eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung müßte folglich durch eine besondere gesetzliche Ermächtigung gedeckt sein.

280) Vgl. dazu die Regelung in § 76 II 3 rpGO.

§ 52 NGO die Zuständigkeit des Gemeindedirektors. Der Gemeindedirektor kann allerdings nicht völlig eigenmächtig handeln. Für die Ladung zu den Sitzungen ist das Einvernehmen des Ortsbürgermeisters vorgeschrieben und in zeitlicher Hinsicht ist die Einberufung von der Geschäftslage abhängig.[281] Wenn ein Drittel der Ortsratsmitglieder die Einberufung des Ortsrats unter Angabe des Beratungsgegenstandes verlangt, ist der Gemeindedirektor rechtlich verpflichtet, eine Sitzung anzuberaumen.[282] Im Gegensatz zur Ladung genügt für die Aufstellung der Tagesordnung das sog. Benehmen[283] mit dem Ortsbürgermeister.[284] Diese schwächere Rechtsposition wird dadurch ausgeglichen, daß der Ortsbürgermeister die Aufnahme bestimmter Beratungsgegenstände in die Tagesordnung verlangen kann.[285]

Die Sitzungen des Ortsrats sind - abweichend von den Ausschußsitzungen - in der Regel öffentlich (§ 55 V 2 NGO), so daß sich der Bürger ein eigenes Bild über die Arbeit des von ihm gewählten Ortsrats machen kann.[286] Um die Öffentlichkeit zu gewährleisten, sind analog § 41 IV NGO Zeit, Ort und Tagesordnung der Ortsratssitzungen öffentlich bekanntzumachen und die Sitzungen grundsätzlich in der Ortschaft abzuhalten.[287] Der Ortsrat kann die Öffentlichkeit im Einzelfall ausschließen, eine vertrauliche Behandlung wird aber bei dem Charakter der vom Ortsrat wahrzunehmenden Aufgaben nur in Ausnahmefällen geboten sein.[288]

---

281) § 55 a V 1 iVm § 52 II 1 NGO.
282) Vgl. § 52 II 1 1. Hs. NGO.
283) Im Gegensatz zum Einvernehmen braucht beim Benehmen keine völlige Übereinstimmung hergestellt zu werden. Der Gemeindedirektor kann im Streitfalle ohne Zustimmung des Ortsbürgermeisters Tagesordnungspunkte festlegen. Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 u. 6 zu § 52 NGO.
284) § 55 a V 1 iVm § 52 II 2 NGO.
285) Vgl. § 52 II 2 2. Hs. NGO.
286) LAMMERS, KPBl. 1970, 279. Das Interesse und die Anteilnahme der Bürger an den Problemen der Ortschaft kann- wie Beispiele aus der kommunalen Praxis zeigen - zusätzlich dadurch belebt werden, daß man den in der Sitzung anwesenden Ortschaftsbewohnern Gelegenheit gibt, Fragen an die Ortsratsmitglieder und die Verwaltungsvertreter zu stellen.
287) Vgl. die auch auf Ortsratssitzungen übertragbaren Ausführungsbestimmungen zu § 45 NGO. Vgl. ferner BÖCHER S. 20, 21 (allerdings in bezug auf die Rechtslage in Hessen).
288) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 16 zu § 55 a NGO; LAMMERS, KPBl. 1970, 279.

Ratsherren, die nicht in den Ortsrat gewählt werden und ihm auch nicht gemäß § 55 a IV als beratende Mitglieder angehören, können an den Sitzungen des Ortsrats nur als Zuhörer teilnehmen.[289] Das gilt selbst für den Ratsvorsitzenden, soweit er nicht nach § 55 a III 3 NGO zugleich Ortsratsvorsitzender ist. Allerdings wird man dem Rat das Recht zugestehen müssen, in der Hauptsatzung ein Teilnahmerecht des Ratsvorsitzenden zu normieren, denn wenn der Ratsvorsitzende durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung sogar zum stimmberechtigten Ortsratsvorsitzenden bestimmt werden kann, dürfte es erst recht zulässig sein, ihm in der Hauptsatzung ein lediglich beratendes Teilnahmerecht einzuräumen.[290]

Die Teilnahme des Gemeindedirektors an den Ortsratssitzungen ist in § 64 II NGO ausdrücklich geregelt. Nach dem sinngemäß anwendbaren § 64 I NGO ist der Gemeindedirektor nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, an den Ortsratssitzungen teilzunehmen.[291] Er kann sich aber durch einen von ihm bestimmten Beamten oder Angestellten vertreten lassen (§ 64 II 2 NGO). Die persönliche Teilnahme des Gemeindedirektors kann der Ortsrat nicht verlangen.[292] Dieses Recht hat der Gesetzgeber nur den Ratsausschüssen vorbehalten,[293] wohl um eine zu starke Belastung des Gemeindedirektors zu vermeiden.[294] Inhaltlich umfaßt die Teilnahme das Recht zur Anwesenheit und Mitberatung[295], das durch die Pflicht des Ortsrats, den Gemeindedirektor oder seinen Vertreter auf Verlangen zum Verhandlungsgegenstand zu hören, vervollständigt wird.[296] Insgesamt gesehen, gewährleistet diese Regelung einen für die Arbeit des Ortsrats und das gegenseitige Informationsbedürfnis

---

289) § 55 a V 1 iVm § 52 I 2 NGO.
290) Argumentum a maiore ad minus. - Für ein Teilnahmerecht des Ratsvorsitzenden sprechen sich auch LAMMERS, KPBl. 1970, 278 und das GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 87) aus.
291) Für die anderen Beamten auf Zeit besteht ein Teilnahmerecht, aber keine Teilnahmepflicht; vgl. § 64 II 1 iVm § 64 I 1 2. Hs. NGO.
292) Ebenso LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 64 NGO.
293) Vgl. § 64 II 3 NGO.
294) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 64 NGO.
295) Vgl. die Ausführungsbestimmungen zu § 64 NGO.
296) § 64 II 1 iVm § 64 I 2 2. Hs. NGO.

positiven Kontakt zur Gemeindeverwaltung, wenngleich manche Ortsräte bedauern werden, daß die Führungsspitzen der Verwaltung nicht in die Ortsratssitzungen "zitiert" werden können.

Hinsichtlich des Verfahrens ist schließlich noch bemerkenswert, daß der Erlaß einer eigenen Geschäftsordnung durch die Ortsräte gesetzlich nicht vorgesehen ist. Vielmehr sind ergänzende Verfahrensbestimmungen wie die Zusammenarbeit mit den Ratsausschüssen in Anhörungsfragen [297] oder vom Verfahren in den Ausschüssen abweichende Regelungen in der vom Rat zu erlassenden Geschäftsordnung zu treffen. [298]

3. Der Ortsvorsteher

a) Das Vorbild der oldenburgischen Bezirksvorsteher

Mit dem in § 55 b NGO gesetzlich verankerten Institut des Ortsvorstehers wird an eine in den Oldenburger Großgemeinden bewährte Verwaltungspraxis angeknüpft. [299] Obwohl seit Ablösung der Oldenburgischen Gemeindeordnung durch die DGO im Jahre 1935 keine gesetzliche Grundlage mehr für das Amt des Bezirks- bzw. Ortsvorstehers [300] bestand, hatten fast alle Gemeinden des Verwaltungsbezirks Oldenburg dieses Institut als Ergänzung ihrer Zentralverwaltung beibehalten. [301] In den weiträumigen, sich aus bis zu 37 (!) Bauerschaften zusammensetzenden Gemeinden [302] gewährleisteten die Bezirksvorsteher als Bindeglied zwischen den einzelnen Bauerschaften und der Gemeindeverwaltung eine bevölkerungsnahe und unkomplizierte Verwaltung. [303] Als "Gehilfen der Verwaltung" [304] wirkten sie vor allem bei statistischen Erhebungen und Sammlungen bei der Verteilung von Lohnsteuerkarten, Wahlbenachrichtigungen, Anträgen und Fragebogen mit. Neben diesen reinen Verwaltungshilfs-

---

297) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 15 zu § 55 a NGO.
298) Vgl. die §§ 55 a V 1, 52 II 3 NGO.
299) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.3).
300) Die in Oldenburg bis zur Einfügung der §§ 55 ff. NGO gebräuchliche Bezeichnung "Bezirksvorsteher" geht auf Art. 39 der Revidierten Oldenburgischen Gemeindeordnung von 1873 zurück.
301) KOCH S. 15, 16; KÖHNE, KPBl. 1970, 1012; MORGEN S. 54; KPBl. (Nds.) 1968, 700.
302) Vgl. FREUDENBERG, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 14 (1965), S. 305.
303) KPBl. (Nds.) 1968, 700.
304) So wurden die Bezirksvorsteher von den Aufsichtsbehörden eingestuft, da sie ausschließlich mit der Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde betraut waren; vgl. KPBl. (Nds.) 1968, 700.

tätigkeiten nahmen sie von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Aufgaben wie die Mithilfe bei Notständen, die Bestellung von Brandwachen und die Leitung kleinerer Wegeinstandsetzungsarbeiten wahr.[305] Die Tatsache, daß es sich um ein echtes Ehrenamt handelte, trug nicht zuletzt dazu bei, dem Amt ein hohes Ansehen zu verschaffen.[306] Angesichts der guten Erfahrungen mit den oldenburgischen Bezirksvorstehern bot sich die Übertragung dieses Instituts auf die im Zuge der Gebietsreform geschaffenen Großgemeinden geradezu an.

b) Die heutige Funktion des Ortsvorstehers

Der Gesetzgeber hat sich entsprechend den Vorschlägen der Sachverständigenkommission [307] damit begnügt, die Funktion des Ortsvorstehers in einer Generalklausel zu umschreiben und die Regelung näherer Einzelheiten der Hauptsatzung zu überlassen.[308] Dabei verdient Beachtung, daß neben der Verwaltungshilfsfunktion, die im wesentlichen den Tätigkeitsbereich der oldenburgischen Bezirksvorsteher ausmachte, [309] die treuhänderische Funktion des Ortsvorstehers in § 55 b I 4 NGO in den Vordergrund gerückt wird. Der Ortsvorsteher soll für die ehemaligen Gemeinden, für die die Einrichtung eines Ortsrats zu aufwendig oder nach § 55 I 2,3 NGO rechtlich nicht zulässig ist, eine akzeptable Alternative bieten. Das wäre aber dann nicht der Fall, wenn der Ortsvorsteher nur als "Außenposten der Verwaltung" [310] eingesetzt würde. Deshalb obliegt ihm ähnlich wie dem Ortsrat die Aufgabe, "die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde zur Geltung zu bringen" (§ 55 b I 4 NGO). Diese Befugnis, die einer Vernachlässigung eingegliederter Gemeinden entgegenwirken soll, ist - wie LÜERSEN-NEUFFER [311] zu Recht betonen - nicht durch die Hauptsatzung einschränkbar. Sie besteht gegenüber allen Gemeindeorganen und darf nicht auf bestimmte Sachbereiche begrenzt werden.

---

305) KPBl. (Nds.) 1968, 700. Vgl. ferner die bei MORGEN S. 54 zitierte Dienstanweisung für Bezirksvorsteher der Gemeinde Minsen.
306) MORGEN S. 54. Ähnlich FREUDENBERG, aaO.
307) GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 43 (Tz. 98).
308) Vgl. § 55 b I 4 u. 5 NGO.
309) KOCH S. 16; KPBl. (Nds.) 1968, 700.
310) KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.
311) Anm. 4 zu § 55 b NGO.

Der Ortsvorsteher kann somit alle Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, aufgreifen und die Interessen der Ortschaft gegenüber den jeweils zuständigen Organen vertreten. [312]

In Gebietsänderungsverträgen werden den Ortsvorstehern verschiedentlich auch Anhörungsrechte eingeräumt, und zwar auf Sachgebieten, die bei Ortschaften mit Ortsrat in die Entscheidungs- oder Beratungszuständigkeit der Ortsräte fallen. [313] Zwar enthält das Gesetz in dieser Hinsicht keine ausdrückliche Ermächtigung, nach § 55 b I 5 NGO können aber nähere Regelungen in der Hauptsatzung getroffen werden. Ergänzende Hauptsatzungsbestimmungen, die sich im Rahmen der Generalklausel des § 55 b I 4 NGO bewegen, sind demnach rechtlich nicht zu beanstanden.

Beurteilt man unter diesem Gesichtspunkt die Anhörungsrechte, so ist festzuhalten, daß diese dazu bestimmt sind, die Beteiligung des Ortsvorstehers vor Entscheidungen der zentralen Gemeindeorgane zu gewährleisten. Anhörungsrechte stellen m. a. W. gerade sicher, daß der Ortsvorsteher die Belange der Ortschaften gegenüber den Gemeindeorganen zur Geltung bringen kann, wie es § 55 b I 4 NGO verlangt. Auf der anderen Seite schränken sie die Generalklausel des § 55 b I 4 NGO auch nicht unzulässig ein, denn das Recht des Ortsvorstehers, in allen Ortschaftsbelangen Initiativen zu ergreifen, bleibt unberührt. Die Anhörungsrechte begründen nur die zusätzliche Verpflichtung der Gemeindeorgane, dem Ortsvorsteher in bestimmten Ortschaftsangelegenheiten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Voraussetzung ihrer rechtlichen Wirksamkeit ist allerdings, daß sie in der Hauptsatzung festgelegt werden (§ 55 b I 5 NGO). [314] Im übrigen empfiehlt es sich aus den schon genannten Gründen, [315] Anhörungsrechte auf Fälle von besonderer Bedeutung für die Ortschaft zu beschränken und diese enumerativ aufzuführen.

---

312) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 55 b NGO.

313) Vgl. etwa § 12 I des Gebietsänderungsvertrages über den Zusammenschluß zur Gemeinde Kalefeld vom 28.12.1973 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim 1974, 94) § 12 I des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Alfeld und der Gemeinde Wettensen vom 27.2.1974 (ABl. Reg. Bez. Hildesheim S. 266). Vgl. ferner § 11 II der Hauptsatzung der Stadt Pyrmont vom 12. 1. 1973 (ABl. Reg.Bez. Hannover S. 255).

314) Auch LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 55 b NGO, halten es - ohne nähere Begründung - für zulässig, dem Ortsvorsteher in der Hauptsatzung Anhörungsrechte einzuräumen.

315) Vgl. die Ausführungen oben S. 142, 143.

Einige Gemeinden sind in der rechtlichen Gleichstellung von Ortsrat und Ortsvorsteher noch weiter gegangen und haben den Ortsvorstehern im gleichen Umfange wie den Ortsräten in der Gemeinde Entscheidungsbefugnisse eingeräumt. [316] Dabei wurde verkannt, daß Ortsrat und Ortsvorsteher keine gleichwertigen Alternativen bilden, wie die unterschiedliche Umschreibung ihres Aufgabenkreises in den §§ 55 a I 1 u. 2, 55 b I 4 NGO zeigt. [317] Aufgabe des Ortsvorstehers ist es, die Belange der Ortschaft "gegenüber" den Organen der Gemeinde zur Geltung zu bringen, das bedeutet, daß er an der Willensbildung anderer Gemeindeorgane mitwirken, nicht aber an ihre Stelle treten kann. Darüber hinaus bedarf die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, da sie eine Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung zur Folge hat. [318] Das ist für den Ortsrat in § 55 a I 2 NGO geschehen, für den Ortsvorsteher dagegen nicht. [319]

Man kann die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf die Ortsvorsteher auch nicht damit rechtfertigen, daß sie nach § 55 b I 4 NGO "Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung" wahrzunehmen haben. [320] Mit diesem Terminus ist die Mitwirkung bei Aufgaben gemeint, die zum Zuständigkeitsbereich des Gemeindedirektors gehören, [321] während bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen Zuständigkeiten des Verwaltungsausschusses in

---

316) Vgl. § 5 II des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Einbeck und der Gemeinde Mengershausen vom 18.12.1971 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim 1972, 353); § 15 der Hauptsatzung der Stadt Münden vom 18.1.1973 (ABl. Reg.Bez. Hildesheim S. 28).

317) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 23 (Ziff. 2.19.2): "Zwischen beiden Formen der Ortschaftsverfassung besteht insofern ein wesentlicher Unterschied, als die Ortschaftsverfassung mit Ortsrat der Ortschaft einen wenn auch beschränkten Bereich kommunaler Selbstverwaltung gewährleistet, wohingegen die Einrichtung eines Ortsvorstehers vorwiegend die verwaltungsmäßige Betreuung der einzelnen Gemeindeteile zum Ziel hat." Ebenso die Begründung der CDU-Vorlage, LT-Ds. 7/85 S. 42 (zu § 55 a).

318) Vgl. BAUER S. 48; MÜLLER S. 127 ff.; WOLFF II § 72 IV b 2.

319) § 55 I b 5 NGO bildet keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für über die Generalklausel hinausgehende Funktionen des Ortsvorstehers. Diese Bestimmung ermächtigt nur dazu, "das Nähere" in der Hauptsatzung zu regeln. Das bedeutet in bezug auf § 55 b I 4 NGO, daß eine Ausfüllung, nicht aber eine Überschreitung des gesetzlichen Rahmens rechtlich möglich ist.

320) Bei den in Fn. 314 genannten Regelungen hat man diesen Begriff offensichtlich falsch interpretiert.

321) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 97), wo die Funktion der Ortsvorsteher mit der ehrenamtlicher Gemeindedirektoren kleinerer Gemeinden verglichen wird. Vgl. ferner KPBl. (Nds.) 1968, 700.

Frage stehen.[322] Unter den Begriff "Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung" fallen nämlich Aufgaben wie die Ausstellung von Bescheinigungen, Beglaubigungen, Verteilung und Annahme von Anträgen, Auskunftserteilungen, Mithilfe bei Wahlen, die Überwachung öffentlicher Einrichtungen, die Meldung polizeilicher Gefahren, örtliche Ermittlungen für die Gemeindeverwaltung, kurzum Verwaltungstätigkeiten, die eine Entlastung des zentralen Gemeindebüros zum Ziel haben bzw. den Bürgern unnötige Wege dorthin ersparen sollen.[323] Mißverständlich ist die in der Begründung der Regierungsvorlage [324] dem Ortsvorsteher zugewiesene Funktion, "persönliche Angelegenheiten" der Bürger bei der Gemeindeverwaltung zu vertreten. [325] Nach § 55 b I 4 NGO hat der Ortsvorsteher nicht die Interessen einzelner Ortschaftsbewohner, sondern die der ganzen Ortschaft zu vertreten. Das schließt allerdings nicht aus, daß der Ortsvorsteher im Einzelfall die Anliegen einzelner Bürger aus seiner besonderen Ortskenntnis heraus der Gemeindeverwaltung verständlich macht, um der Gemeindeverwaltung eine abgewogene Entscheidung zu ermöglichen. Das entspricht seiner Funktion als Mittler zwischen den Einwohnern der Ortschaft und der Gemeindeverwaltung, [326] die im Gesetz zwar nicht ausdrücklich erwähnt wird, sich aber zwangsläufig aus der Doppelrolle des Ortsvorstehers, Sprecher der Ortschaft und Gehilfe der Verwaltung zu sein, ergibt.

c) Wahl und Amtszeit

Die Wahl eines Ortsvorstehers kann rechtswirksam nur vorgenommen werden, wenn sie in der Hauptsatzung vorgesehen ist (§ 55 I 1 NGO). Zuständiges Wahlgremium ist nach § 55 b I 1 NGO der Gemeinderat.

Damit konnten sich ursprüngliche Pläne, dem Ortsvorsteher "eine Art politischen Mandats aus seiner Ortschaft" zu verschaffen,

---

322) Siehe oben S. 131.
323) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 55 b NGO.
324) LT-Ds 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.3).
325) Vgl. KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152.
326) Diese im GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42 (Tz. 97) hervorgehobene Funktion der Ortsvorsteher dürfte auch in der Begründung der Regierungsvorlage - oben Fn. 322 - gemeint sein, die KLEIN, aaO. kritisiert hat, weil sie den Eindruck vermittelt, daß der Ortsvorsteher eine Art "Bürgeranwalt" darstellt.

indem er in einer Einwohnerversammlung auf Vorschlag des Verwaltungsausschusses gewählt wird, nicht durchsetzen.[327] Ausschlaggebend dafür waren einmal Bedenken gegen die Funktionsfähigkeit der Einwohnerversammlung.[328] Zum anderen befürchtete man Komplikationen bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen im Verwaltungsausschuß und in der Ortschaft.[329] Die Einwohnerversammlung sollte sich nämlich nicht über die Vorschläge des Verwaltungsausschusses hinwegsetzen dürfen.[330]

Die Wahl des Ortsvorstehers durch den Rat bildet sicherlich auch nicht in jeder Hinsicht eine optimale Lösung. Vor allem bietet sie keine Gewähr dafür, daß die politischen Verhältnisse in der jeweiligen Ortschaft berücksichtigt werden. Da auf die Wahl des Ortsvorstehers § 48 NGO Anwendung findet,[331] ist die politische Gruppierung, die die Mehrheit im Rat stellt, in der Lage, ausschließlich Ortsvorsteher ihrer politischen Couleur in den Ortschaften einzusetzen. Ob diese dann von den Ortschaftsbewohnern als ihre Interessenvertreter akzeptiert werden, ist sehr fraglich. Andererseits ist zu bedenken, daß der Ortsvorsteher nach § 55 b I 4 NGO nicht nur Sprecher der Ortschaft, sondern mit der Ausübung von Verwaltungshilfsfunktionen zugleich Glied der Gemeindeverwaltung ist. Insofern ist die Einbeziehung des Rates, der ja letztlich für den Verwaltungsablauf in der Gemeinde verantwortlich

---

327) Vgl. dazu § 55 b I 1 idF der Regierungsvorlage (LT-Ds. 7/125) und der CDU-Vorlage (LT-Ds. 7/85) sowie Ziff. 2.19.3 der Begründung der Regierungsvorlage (LT-Ds. 7/125 S. 24). Nach der Begründung der Regierungsvorlage, aaO. sollte mit der Wahl durch die Einwohnerversammlung "den zahlreichen verdienten Bürgermeistern ein angemessener Ausgleich für den Verlust ihrer bisherigen Funktion zuteil werden". Das Vorschlagsrecht des Verwaltungsausschusses sollte verdeutlichen, daß der Ortsvorsteher "als Ehrenbeamter der Gemeinde zugleich in einer Verantwortung gegenüber der gesamten Gemeinde steht".

328) Insbesondere befürchtete man, daß bei mangelnder Wahlbeteiligung kein geeigneter Bewerber gefunden werden könnte. Vgl. Protokoll der 24. Sitzung des Niedersächsischen Landtags (7. Wahlperiode) am 30. 6. 1971, Sp. 2328.

329) Protokoll, aaO., Sp. 2328.

330) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.3).

331) Die Bestimmung der Ortsvorsteher nach d'Hondt ist nicht möglich, weil § 51 II 4 NGO nicht auf die gleichzeitige Besetzung mehrerer Ehrenämter, die einzeln auszuüben sind, anwendbar ist. Vgl. die Ausführungsbestimmungen zu § 51 II NGO.

ist, [332] durchaus nicht sachwidrig.[333] Zudem ist die Wahl durch den Rat geeignet, einen vertrauensvollen Kontakt zwischen dem Rat, seinen Ausschüssen und dem Ortsvorsteher herzustellen und dem Ortsvorsteher gegenüber der Gemeindeverwaltung die nötige Autorität für die Wahrnehmung seiner Rechte zu verleihen. Es spricht also auch einiges für den in § 55 b I 1 NGO bevorzugten Wahlmodus. Würde man schließlich den politischen Kräfteverhältnissen in der Ortschaft dadurch Rechnung tragen, daß man - nach dem Vorbild des § 74 III 3 rpGO - der in der Ortschaft stärksten politischen Gruppe das Vorschlagsrecht zugesteht,[334] so wäre dies ein vernünftiger Kompromiß zwischen den Belangen der Ortschaft und denen der ganzen Gemeinde.

Zum Ortsvorsteher kann nur gewählt werden, wer in der Ortschaft, für die er bestellt wird, wohnt (§ 55 b I 3 NGO). Eine bestimmte Wohnsitzdauer wird nicht vorausgesetzt.[335] Wählbar sind auch in der Ortschaft wohnende Ratsherren. Die Inkompalibilitätsvorschrift des § 35 a NGO greift nicht ein, weil der Ortsvorsteher als Ehrenbeamter nicht "Beamter mit Dienstbezügen" ist.[336]

Der Ortsvorsteher wird nach § 55 b I NGO für die Dauer der Wahlperiode des Rates gewählt. Seine Amtszeit beträgt demnach grundsätzlich vier Jahre (§ 33 NGO). Vereinbarungen, die eine längere oder kürzere Amtszeit vorsehen, sind unwirksam.[337] Ebensowenig ist es zulässig, den Ortsvorsteher gegen seinen Willen vorzeitig des Amtes zu entheben,[338] es sei denn, beamtenrechtliche Vorschriften gebieten eine vorzeitige Entlassung.[339] Da nach Ablauf

---

332) Vgl. § 40 I Ziff. 1, III 1 NGO; dazu LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 22 zu § 40 NGO.

333) Ebenfalls für die Wahl des Ortsvorstehers durch den Rat GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 43 (Tz. 98).

334) Nach geltendem Recht ist eine solche Begrenzung des Wahlvorschlagsrechts auf eine politische Gruppe nur möglich, wenn die übrigen im Rat vertretenen Parteien und Gruppen freiwillig auf ihr Vorschlagsrecht verzichten.

335) Anders dagegen bei den Ortsräten; vgl. oben S. 121.

336) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 35 a NGO.

337) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 b NGO.

338) § 43 II NGO ist nur auf den Ortsbürgermeister sinngemäß anwendbar (vgl. § 55 a III 1 2. Hs. NGO).

339) Der Ortsvorsteher ist nach § 55 b I 2 NGO Ehrenbeamter. Folglich gelten über § 195 I NBG auch die Beendigungsgründe der §§ 35 ff. NBG.

der Wahlperiode ein gewisser Zeitraum bis zur Neuwahl des Ortsvorstehers verstreichen kann, ordnet § 55 b II NGO an, daß der Ortsvorsteher seine Tätigkeit bis zur Neuwahl des Ortsvorstehers fortführt.[340]

d) Rechtsstellung

Das Amt des Ortsvorstehers ist ein Ehrenamt.[341] Dennoch besteht nach § 23 I 2. Hs. NGO keine Verpflichtung des Bürgers, dieses Amt zu übernehmen. Ortsvorsteher soll nur werden, wer innerlich bereit ist, diese verantwortungsvolle Aufgabe zu erfüllen.[342] Wohl mit Rücksicht auf die vom Ortsvorsteher zu erfüllenden Verwaltungshilfsfunktionen[343] ist in § 55 b I 2 NGO die Ernennung zum Ehrenbeamten vorgeschrieben. Damit gelten für die Rechtsstellung des Ortsvorstehers neben den §§ 25 bis 29 NGO auch die allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen mit den sich aus § 195 NBG ergebenden Abweichungen.[344]

Aus der Eigenschaft als Ehrenbeamter der Gemeinde folgt, daß der Gemeindedirektor nach § 80 II 3 NGO unmittelbarer Dienstvorgesetzter des Ortsvorstehers ist. Eine sachliche Weisungsbefugnis hat der Gemeindedirektor jedoch nur hinsichtlich der vom Ortsvorsteher wahrzunehmenden Hilfsfunktionen für die Gemeindeverwaltung, er kann nicht durch Weisungen Einfluß auf die Vertretung der Ortschaftsbelange nehmen. Andernfalls käme man zu dem merkwürdigen Ergebnis, daß der Gemeindedirektor den Ortsvorsteher anweisen könnte, wie dieser die Interessen der Ortschaft ihm gegenüber wahrzunehmen habe.

Das Weisungsrecht hinsichtlich der Verwaltungshilfsfunktionen liegt darin begründet, daß der Ortsvorsteher insoweit im Zuständigkeitsbereich des Gemeindedirektors tätig wird. Die Fixierung einzelner Aufgaben in der Hauptsatzung berührt die Zuständigkeit des Gemeindedirektors nicht, denn der Ortsvorsteher erfüllt nur "Hilfs"funktionen "für" die Gemeindeverwaltung, d. h. sein Handeln wird dem Organ Gemeindedirektor zugerechnet.[345]

---

340) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 5 zu § 55 b NGO.
341) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 3 zu § 55 b NGO.
342) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 4 zu § 23 NGO.
343) Vgl. § 5 NBG.
344) Vgl. LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 1 zu § 23 NGO.
345) Dazu schon oben S. 91, 92.

Trotzdem ist eine in der Hauptsatzung vorgenommene Aufschlüsselung der vom Ortsvorsteher zu erledigenden Verwaltungshilfsfunktionen für die Rechtsstellung des Ortsvorstehers nicht bedeutungslos. Einmal beschränkt sie die Weisungsbefugnis des Gemeindedirektors auf die in der Hauptsatzung festgelegten Sachbereiche. Zum anderen können bei einer abschließenden Aufzählung der vom Ortsvorsteher wahrzunehmenden Hilfsfunktionen diesem gegen seinen Willen keine zusätzlichen Aufgaben vom Gemeindedirektor aufgebürdet werden. Die einschlägige Hauptsatzungsregelung schränkt nämlich - wegen § 55 b I 5 NGO - zulässigerweise die Organisations- und Geschäftsverteilungsgewalt des Gemeindedirektors [346] insoweit ein. [347]

e) Kritische Würdigung

Zur Rolle der Bezirksvorsteher bei der Oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933 hat GÖBEL [348] kritisch bemerkt, daß ihre Bestellung für ehemalige Gemeinden nur einen "schwachen Ersatz für die frühere Selbstverwaltung" bilde.[349] In der Tat tritt bei dieser Form der Ortschaftsverfassung das Ziel, die bürgerschaftliche Mitwirkung zu erhalten, zurück. Im Vordergrund steht das Bestreben, ehemaligen Bürgermeistern und ehrenamtlichen Gemeindedirektoren einen Ausgleich für den Verlust ihres bisherigen Amtes zu bieten [350] und den Bürgern eine "Anlaufstelle" der Verwaltung zu erhalten. [351] Von daher ist der Anwendungsbereich dieses Instituts begrenzt, wenngleich das Gesetz selbst keine Einschränkungen enthält. Bei Ortschaften mit ausgeprägtem kommunalem Eigenleben ist einem Ortsrat der Vorzug zu geben. Wurde dagegen das kommunale Geschehen in der ehemaligen Gemeinde weitgehend durch die Person des Bürgermeisters bestimmt, [352] ist die Bestellung eines Ortsvorstehers ausreichend. Sie ist vor allem dann zu erwägen, wenn die Ortschaft vom Sitz der Gemeindeverwaltung weiter entfernt liegt und die Verkehrsverbindungen unzureichend sind. Für großstädtische Verhältnisse eignet sich

---

346) Vgl. § 62 II 1 NGO.
347) § 55 b I 5 NGO ist lex specialis im Verhältnis zu § 62 II 1 NGO.
348) S. 71.
349) Ähnlich KOCH S. 16.
350) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage - oben Fn. 327 -.
351) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 42, 43 (Tz. 95, 98).
352) Vgl. dazu den JAHRESBERICHT NIEDERSACHSEN 1967, S. 34 ff.

das Institut des Ortsvorstehers nicht. [353] Hier wird man regelmäßig gezwungen sein, Verwaltungsnebenstellen mit hauptamtlichem Personal in den Randgebieten einzurichten. [354] Ganz abgesehen davon, sind die Einflußmöglichkeiten einer Einzelperson gegenüber dem anonymen Verwaltungsapparat einer Großstadt gering, so daß auch eine effektive Vertretung der Ortschaftsbelange nicht gewährleistet ist.

Selbst bei Gemeinden geringerer Größenordnung ist der Erfolg dieser Ortschaftsverfassungsform nicht gesichert, wenn der Rat seiner Regelungskompetenz nach § 55 b I 5 NGO nicht genügend nachkommt. Beispielsweise ist es für die Wahrung der Ortschaftsbelange wichtig, daß der Ortsvorsteher ein Auskunftsrecht gegenüber dem Gemeindedirektor erhält und dieser verpflichtet ist, den Ortsvorsteher über wichtige Ortschaftsangelegenheiten zu unterrichten. Das Gesetz regelt diese Fragen nicht. [355] Es schweigt auch dazu, ob der Ortsvorsteher an Rats-, Verwaltungsausschuß- und Fachausschußsitzungen beratend teilnehmen kann, sofern er diesen Gremien nicht als Ratsmitglied angehört. [356] Zwar ist eine Regelung dieser Fragen in der Hauptsatzung nach § 55 b I 5 NGO möglich, es besteht aber die Gefahr, daß der Rat wegen der unklaren Rechtslage davon absieht, entsprechende Bestimmungen in der Hauptsatzung zu treffen. Diese für die Rechtsposition des Ortsvorstehers wenig wünschenswerte Folge könnte durch eine etwas detaillierte gesetzliche Regelung vermieden werden. Letzten Endes wird der Erfolg dieses Instituts auch wesentlich davon abhängen, daß es gelingt, den angesprochenen Personenkreis oder andere geeignete Persönlichkeiten für das Amt des Ortsvorstehers zu gewinnen, denn die dem Ortsvorsteher in § 55 b I 4 NGO zugewiesene Aufgabe erfordert Geschick, Ansehen und Vertrauen.

4. Die Revision der Ortschaftsverfassung

Bei einer Revision der Ortschaftsverfassung treffen gegensätzliche Interessen aufeinander, die zu einem Ausgleich gebracht

---

353) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 75 (Tz. 242).
354) Vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, aaO.
355) Die §§ 55 a I 3, 62 III NGO gelten nur für den Ortsrat.
356) Zu dieser Problematik sei auf die Ausführungen zum Teilnahmerecht des Ortsbürgermeisters oben S. 145f. verwiesen.

werden müssen. Auf der einen Seite steht das berechtigte Interesse ehemaliger Gemeinden, den ihnen in Gebietsänderungsverträgen garantierten Ortschaftsstatus zu behalten. Auf der anderen Seite muß der Rat in der Lage sein, innerorganisatorische Regelungen zu korrigieren, wenn sie mit der Entwicklung der Gemeinde und den Erfordernissen einer leistungsfähigen Verwaltung nicht mehr in Einklang stehen. [357] In diesem Konflikt hat der Gesetzgeber der innerorganisatorischen Gestaltungsfreiheit des Rates den Vorrang eingeräumt. Ausschlaggebend war dabei die Erwägung, daß eine zeitlich unbegrenzte und absolute Bindung mit dem Prinzip der Selbstverwaltung schwerlich zu vereinbaren ist. [358] Daneben mag auch die Erfahrung, daß bei der Ortschaftsbildung oft nicht die Gesichtspunkte einer bestmöglichen Verwaltungsorganisation, sondern die Rücksichtnahmen auf Wünsche und Bedingungen der eingegliederten Gemeinden maßgebend sind, [359] eine gewisse Rolle gespielt haben.

Wenn allerdings der Gesetzgeber den an einer Neugliederung beteiligten Gemeinden in § 19 I 1 NGO ausdrücklich die Mitentscheidung über den zukünftigen Fortbestand als Ortschaften zubilligt, kann er diese Garantie nicht durch ein unbeschränktes Revisionsrecht des Rates der neugegliederten Gemeinde ad absurdum führen. Deshalb ist die auf Grund eines Gebietsänderungsvertrages oder aufsichtsbehördlicher Bestimmungen eingeführte Ortschaftsverfassung nur unter erschwerten Bedingungen aufhebbar. Nach § 55 c S. 1 NGO bedarf es - abweichend von § 7 II 1 NGO - einer Mehrheit von zwei Dritteln der Ratsmitglieder für die erforderliche Hauptsatzungsänderung. Außerdem besteht die Revisionsmöglichkeit nur zum Ende einer Wahlperiode (§ 55 c S. 2 NGO). In der Regierungsvorlage war der Bestandsschutz sogar noch ausgeprägter, denn danach sollte bei fehlender Zustimmung des Ortsrats erst zum Ablauf von drei Legislaturperioden eine Änderung oder Aufhebung der Ortschaftsverfassung zulässig sein. [360] Diese längere Auslauffrist wurde aber wegen der übrigen Garantien schließlich nicht

---

357) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67.
358) Vgl. die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/125 S. 24 (Ziff. 2.19.4). In diesem Sinne auch LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67, 68 und LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 c NGO.
359) Vgl. - in ähnlichem Zusammenhang - BAUER S. 135.
360) Vgl. § 55 c S. 2 des Regierungsentwurfs, LT-Ds. 7/125.

für notwendig gehalten. [361]

Problematisch ist, ob die Revisionsklausel eingreift, wenn in den Gebietsänderungsverträgen eine zeitliche Begrenzung für die Existenz der Ortschaftsverfassung vereinbart wurde. In der Regierungsvorlage wurde die Einführung der Revisionsklausel nämlich ausdrücklich damit begründet, daß eine zeitliche Begrenzung in den Gebietsänderungsverträgen gelegentlich nicht getroffen würde. Daraus könnte man schließen, daß eine solche Vereinbarung der Revisionsklausel vorgeht. [362] Die Gesetzesfassung gibt dafür jedoch keinen Anhaltspunkt, denn es wird nicht zwischen einer befristeten und unbefristeten Einführung von Ortschaften unterschieden. [363] Mit der nach § 55 c S. 1 NGO erforderlichen Mehrheit kann sich der Rat daher auch über vereinbarte Auslauffristen hinwegsetzen. [364] Das ist vor allem dann von Bedeutung, wenn sich die Auslauffrist über mehrere Wahlperioden erstreckt, denn vor Ablauf einer Wahlperiode ist eine Revisions nach § 55 c S. 2 NGO ohnehin nicht zulässig.

Die Revisionsklausel gilt für Ortschaften mit Ortsrat und für Ortschaften mit Ortsvorsteher. [365] Nicht ganz klar ist dagegen, ob sich die erschwerte Abänderbarkeit nur auf die Einführung der Ortschaften als solche bezieht oder ob jede Anderung der in der Hauptsatzung niedergelegten Ortschaftsverfassung darunter fällt. [366]

---

361) Vgl. Protokoll der 24. Sitzung des Niedersächsischen Landtages (7. Wahlperiode) am 30.6.1971, Sp. 2329. Nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission sollte die Ortschaftsverfassung ebenfalls nach Ablauf der ersten Wahlperiode zur Disposition der Hauptsatzung stehen; vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 43 (Tz. 99).

362) So offenbar LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 2 zu § 55 c NGO.

363) Zu einer solchen Unterscheidung vgl. § 76 g S. 1 bwGO.

364) Dieser Ansicht ist wohl auch KLEIN, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 152, wenn er ausführt, daß der Rat "jederzeit zum Ende einer Wahlperiode" die Einführung von Ortschaften rückgängig machen kann.

365) Die abweichende Meinung von KLEIN, aaO., S. 152, der offenbar nur die Ortsräte einbeziehen will, ist nicht haltbar, denn der Gesetzgeber hat dort, wo er nur einen Ortschaftstyp meint, dies ausdrücklich hervorgehoben (vgl. § 55 I 2, 3 NGO). Auch die systematische Stellung des § 55 c NGO hinter den Vorschriften über den Ortsrat (§ 55 a NGO) und den Ortsvorsteher (§ 55 b NGO) spricht für die hier vertretene Auffassung. Abgesehen davon, ist kein vernünftiger Grund für eine differenzierte Behandlung beider Ortschaftstypen ersichtlich.

366) Z. B. die Aufhebung eines Anhörungsrechts zu einer bestimmten Frage.

Zweck der erschwerten Abänderbarkeit ist es, den Ortschaften deren Status auf Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen aus Anlaß der Gebietsänderung beruht, einen erhöhten Bestandsschutz zu gewähren. Diese Bestandsgarantie wird aber nicht nur durch grundlegende Änderungen wie beispielsweise die Korrektur der Ortschaftsgrenzen oder die Bestellung eines Ortsvorstehers statt eines Ortsrats tangiert, sondern sie kann genausogut durch die Änderung von Detailfragen wie die Aufhebung einzelner Entscheidungsbefugnisse außer Kraft gesetzt werden. Der Normzweck gebietet es daher, alle auf Vereinbarungen in Gebietsänderungsverträgen oder aufsichtsbehördliche Bestimmungen zurückgehenden Hauptsatzungsbestimmungen den erschwerten Voraussetzungen des § 55 c NGO zu unterwerfen.[367)]

Soweit die Einführung der Ortschaftsverfassung nicht auf Gebietsänderungsverträgen oder Bestimmungen der Aufsichtsbehörde aus Anlaß von Gebietsänderungen beruht, ist für die Änderung oder Aufhebung der Ortschaftsverfassung das Verfahren nach § 7 II NGO einzuhalten. Allerdings ist auch in diesem Falle eine Suspendierung der Ortsräte oder Ortsvorsteher nur zum Ende einer Wahlperiode zulässig, weil die Ortsräte und die Ortsvorsteher ihr Mandat für die Dauer einer Wahlperiode erhalten.[368)]

2. Kapitel

Nordrhein-Westfalen

I. Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher in der kommunalen Gebietsreform

1. Die Entwicklung bis zur Neufassung des § 13 nwGO im Jahre 1969

Schon die ursprüngliche Fassung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung [369)] enthielt in § 13 eine Ermächtigung, das Gemeindegebiet in Bezirke mit Bezirksausschüssen und Bezirksverwal-

---

367) Hauptsatzungsregelungen, die der Rat der neugegliederten Gemeinde aus eigener Initiative erlassen hat, unterliegen nicht den erschwerten Revisionsbedingungen des § 55 c NGO. Für ihre Änderung oder Aufhebung gilt § 7 II NGO.

368) Vgl. § 55 a II 1 iVm § 33 NGO und § 55 b I 1 NGO.

369) Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10. 1952 (nwGVBl. S. 167).

tungsstellen einzuteilen. Von dieser Ermächtigung wurde aber in der kommunalen Praxis selten Gebrauch gemacht. [370] Erhöhte Bedeutung gewann diese Vorschrift erst im Zuge der im Herbst 1964 in Nordrhein-Westfalen einsetzenden Verwaltungs- und Gebietsreform. [371]

a) Die Ortschaftsverfassung nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission

Die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen ist durch zwei Gutachten, die eine von der Landesregierung durch Beschluß vom 5.10.1965 eingesetzte Sachverständigenkommission erstattet hat, vorbereitet worden. [372] Von diesen Gutachten verdient hier vor allem das im Jahre 1966 vorgelegte Gutachten A, das sich mit der Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen befaßt, Beachtung, weil es konkrete Vorschläge für die Anwendung und Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung enthält. [373]

Das Gutachten geht davon aus, daß zur Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit die Zusammenfassung von Kleingemeinden zu Einheitsgemeinden mit einer Mindestgröße von 8.000 (Grundtyp A) bzw. 30.000 Einwohnern (Grundtyp B) notwendig und das Amt als Organisationsform ländlicher Gemeinden entbehrlich ist. [374] Um in diesen vergrößerten Gemeinden das Interesse des Bürgers und seine tätige Anteilnahme an den Belangen des engeren Lebensbereichs zu erhalten, schlägt die Sachverständigenkommission die Bildung von Ortschaften für die in den neuen Verwaltungseinheiten aufgehenden Gemeinden vor. [375] Die Ortschaften sollen in der Regel mindestens

---

370) Eildienst LKT 1968, 53; LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S.5.
371) BÜCKMANN, Probleme, S. 76; KÖRNER, Erl. 1 zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN (GrdLFg. I), Erl. I 4 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 59.
Zum Ablauf der Verwaltungs- und Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen vgl. insbesondere MATTENKLODT S. 10 ff., 104 ff.
372) Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen - Abschnitt A: Die Neugliederung in den ländlichen Zonen vom 22.11.1966; Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise vom 9.4.1968. Vgl. dazu MATTENKLODT S. 11 ff., 43 ff.
373) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36 ff.
374) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
375) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.

500 Einwohner haben. Deshalb wird ausdrücklich auf die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer bislang selbständiger Kleingemeinden zu einer Ortschaft hingewiesen. [376]

Die Ortschaft soll durch einen aus drei bis sieben Mitgliedern bestehenden "Ortsgemeinderat" vertreten werden. [377] Die offensichtlich in Anlehnung an das Göttingen-Gesetz gewählte Bezeichnung [378] verspricht allerdings mehr, als sie hält, denn die Wahl des Ortsgemeinderats ist grundsätzlich mittelbar. [379] Die unmittelbare Wahl soll nur unter der reichlich unbestimmten Voraussetzung, daß es "die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse geboten erscheinen lassen", als Alternative zugelassen werden. [380]

Der Aufgabenkreis des Ortsgemeinderats ist erfreulich präzise in Beratungs-, Anhörungs- und Entscheidungsrechte aufgegliedert. [381] Bemerkenswerterweise wird dafür plädiert, dem Ortsgemeinderat Angelegenheiten, deren Bedeutung sich auf die Ortschaft beschränkt, zur Entscheidung zu übertragen und für diese Zwecke "im Rahmen des Möglichen" Haushaltsmittel bereitzustellen. [382]

Für Ortschaften, in denen kein Ortsgemeinderat gebildet wird, schlägt die Sachverständigenkommission die Bestellung von Ortsvorstehern vor, die die sonst dem Ortsgemeinderat zustehenden Beratungs-, Antrags- und Anhörungsrechte ausüben könnten. [383] Daneben wird es für unbedenklich gehalten, den Ortsvorsteher zum Ehrenbeamten zu ernennen und ihn für den Bereich seiner Ortschaft mit der Erledigung bestimmter Geschäfte der laufenden Verwaltung zu beauftragen. [384] Mit diesem Vorschlag knüpft die Sachverständigenkommission an eine schon vorher - ohne kommunalverfassungsrechtliche Absicherung - in einigen Großgemeinden praktizierte Übung an. [385]

---

376) GUTACHTEN aaO.
377) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37, 38.
378) Vgl. oben S. 101.
379) Den politischen Mehrheitsverhältnissen in der einzelnen Ortschaft soll aber bei der Wahl Rechnung getragen werden. Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
380) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
381) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
382) GUTACHTEN aaO.
383) GUTACHTEN aaO.
384) GUTACHTEN aaO.
385) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36; RAUBALL S. 112; ferner den Erlaß des nwMdI. vom 21.1.1955 (abgedruckt bei ODENBREIT-HENSEL S. 260, 261). Zum Aufgabenbereich dieser Ortsvorsteher vgl. etwa die Geschäftsanweisung für die Bezirksvorsteher in der Stadtgemeinde Gummersbach vom 1.12.1962 (abgedruckt bei RAUBALL S. 134).

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat mit Beschluß vom 9.5.1967 [386] die Grundlinien des Gutachtens gebilligt und ausdrücklich betont, daß sie die Bildung von Ortschaften mit Ortsvorstehern oder Ortsgemeinderäten, "besonders in getrennt liegenden Gemeindeteilen" für ein geeignetes Mittel hält, um das kommunalpolitische Interesse der Bürger wachzuhalten. [387] Damit war der Weg für eine verstärkte Anwendung der Ortschaftsverfassung geebnet.

b) Erste Anwendungsfälle im Siegen-Gesetz und im Unna-Gesetz

Eines der ersten Beispiele für die Einführung der Ortschaftsverfassung im Zuge der kommunalen Gebietsreform findet sich im Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26.4.1966. [388] Die durch dieses Gesetz um 6 Nachbargemeinden erweiterte Stadt Siegen und die durch Gemeindezusammenschlüsse gebildeten Städte Hüttental und Eiserfeld wurden aufsichtsbehördlich verpflichtet, für das Gebiet der eingegliederten Gemeinden auf der Grundlage des § 13 nwGO Bezirksausschüsse zu bilden. [389]

Im Falle der Stadt Siegen wurden auch nähere Bestimmungen über die Zusammensetzung und die Aufgaben der einzurichtenden Bezirksausschüsse getroffen. [390] Entsprechend den Vorschlägen der Sachverständigenkommission [391] wurde bestimmt, daß den Bezirksausschüssen Angelegenheiten, deren Bedeutung über den Stadtbezirk nicht hinausgeht, durch die Hauptsatzung zur selbständigen Entscheidung übertragen werden und dafür jährlich angemessene Haushaltsmittel bereitzustellen sind. Zu allen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk im besonderem Maße berühren, sollte der Bezirksausschuß gehört werden. [392] Bei der Zusammensetzung des Bezirksausschusses ist das Bestreben, eine enge Verknüpfung mit dem Rat

---

386) Der Beschluß ist bei MATTENKLODT S. 243, 244 abgedruckt.
387) Ziff. 4 des Beschlusses (bei MATTENKLODT S. 244).
388) nwGVBl. 1966, 271. Vgl. dazu PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 113; WAGENER, Neubau der Verwaltung, S. 152 ff.
389) Vgl. Anlage 1, Ziff. 13; Anlage 2, Ziff. 10 und Anlage 3, Ziff. 8 des Siegen-Gesetzes. In Nordrhein-Westfalen sind die Gebietsänderungsverträge und die aufsichtsbehördlichen Bestimmungen über die Einzelheiten der Gebietsänderung im Neugliederungsgesetz zu bestätigen (vgl. § 16 IV nwGO).
390) Vgl. Ziff. 14 der Bestimmungen des Regierungspräsidenten in Arnsberg vom 26.5.1965 (Anl. 1 des Siegen-Gesetzes).
391) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
392) Ziff. 14 der o.a. Bestimmungen.

herzustellen, deutlich. Während die Sachverständigenkommission lediglich auf die Möglichkeit einer gleichzeitigen Mitgliedschaft im Rat und in der Ortschaftsvertretung hinwies, [393] waren die im Stadtbezirk gewählten oder wohnhaften Ratsmitglieder nach dem Siegener Konzept kraft Amtes Mitglieder der Bezirksausschüsse.[394] Die restlichen Mitglieder konnte der Rat aus seiner Mitte oder aus den im Bezirk wohnhaften Bürgern wählen. Daß man einer echten Ortschaftsvertretung skeptisch gegenüber stand, beweist die Regelung, daß nur "mindestens die Hälfte der Ausschußmitglieder" im Stadtbezirk wohnen mußte. [395]

Bei der anschließenden Neugliederung des Landkreises Unna durch Gesetz vom 19.12.1967 [396] bildete die Einrichtung von Bezirksausschüssen die Ausnahme. [397] Hier entschied man sich für die Bestellung von Ortsvorstehern, die vom Rat der neuen Gemeinde aus den in der Ortschaft wohnenden Bürgern zu wählen waren. [398] Über ihre Funktion fehlen meist nähere Aussagen, insbesondere wird die von der Sachverständigenkommission erwogene Erledigung einfacher Verwaltungsgeschäfte nicht erwähnt. [399]

c) Novellierungsbestrebungen

Während der parlamentarischen Beratungen des Unna-Gesetzes hatte sich gezeigt, daß die bislang geltenden Vorschriften über die Ortschaftsverfassung als unbefriedigend und unvollständig betrachtet wurden. [400] Folge der knappen Rahmenregelung

---

393) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
394) Ziff. 14 der Bestimmungen, aaO.
395) Ziff. 14 der Bestimmungen, aaO. Vgl. demgegenüber das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37, wonach alle Mitglieder in der Ortschaft wohnen müssen.
396) Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Unna vom 19.12.1967 (nwGVBl. S. 270).
397) Sie sind nur für einige in die Stadt Hamm eingegliederte Gemeinden vorgesehen; vgl. die Anlagen 7-9 des Unna-Gesetzes.
398) Vgl. etwa Ziff. 15 der Anlage 1, Ziff. 10 der Anlagen 2 u. 3, Ziff. 7 der Anlagen 4 u. 5 des Unna-Gesetzes.
399) In § 7 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der Stadt Lünen und der Gemeinde Niederaden (Anlage 12 des Unna-Gesetzes) ist lediglich ein Anhörungsrecht des Ortsvorstehers festgelegt. Dem ebenfalls vereinbarten Recht des Ortsvorstehers, an den Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen, wurde die Bestätigung versagt (vgl. § 13 IX des Unna-Gesetzes).
400) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 4.

des § 13 nwGO war es nämlich, daß in den Gebietsänderungsverträgen sehr unterschiedliche Regelungen über die Ortschaftsverfassung getroffen wurden, [401] die zum Teil nicht die nach § 16 IV nwGO erforderliche Billigung des Landtages fanden.[402] Als unvereinbar mit dem geltenden Recht wurde vor allem die unmittelbare Wahl der Ortschaftsvertretung und eine zu starke Stellung des gesetzlich bis dahin noch nicht normierten Ortsvorstehers angesehen. [403] Zweifel bestanden ferner hinsichtlich der Zusammensetzung der Bezirksausschüsse. [404]

Mit Rücksicht auf die in der Praxis aufgetretenen Auslegungsstreitigkeiten legte die Landesregierung im Jahre 1968 in einem Gesetzentwurf zur Novellierung des nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrechts auch eine Neufassung des § 13 nwGO vor.[405] Der Gesetzentwurf enthielt umfangreiche Detailregelungen über die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse und die Rechtsstellung des Ortsvorstehers,[406] überließ dagegen die Ausgestaltung der Befugnisse des Bezirksausschusses und des Ortsvorstehers weitgehend der Hauptsatzung der Gemeinde. [407] Die parlamentarischen Beratungen über die Novellierungsvorschläge waren sehr eingehend und nahmen geraume Zeit in Anspruch. [408] Bei den in der Zwischenzeit durchgeführten Neugliederungsvorhaben begnügte man sich zumeist damit, die Einführung der Ortschaftsverfassung in den eingegliederten Gemeinden festzulegen und hinsichtlich der zu regelnden Einzelheiten auf die Hauptsatzung der aufnehmenden

---

401) Vgl. dazu Eildienst LKT 1967, 329 ff.; 1968, 53 ff.
402) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 4; Eildienst LKT 1968, 53.
403) LOEBELL aaO. Vgl. auch Eildienst LKT 1968, 54 f.
404) Vgl. Eildienst LKT 1968 S. 53 f.; BREDE S. 97.
405) Art. I Ziff. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.3.1968, LT-Ds. 6/695.
Zu den Motiven des Gesetzentwurfs vgl. insbesondere BREDE S. 100 ff. Zum Gang der parlamentarischen Beratung vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 362 f.; ders., Probleme, S. 70 ff.; ferner LOEBELL, Erl. 1 zu § 13 nwGO.
406) Vgl. die Abs. 2 und 3 des § 13 Reg.Entw. (LT-Ds. 6/695).
407) Vgl. Abs. 4 S. 2 des § 13 Reg.Entw. (LT-Ds. 6/695).
408) Vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 362; LOEBELL, Erl.[1] zu § 13 nwGO.

bzw. neuen Gemeinde zu verweisen.[409]

Im Landtag hatte sich auch auf Grund der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände die Zurückhaltung gegenüber einer weitgehenden gesetzlichen Reglementierung der Ortschaftsverfassung, wie sie den Regierungsentwurf kennzeichnete, verstärkt.[410] Dabei spielte die Befürchtung, daß eine zu starke Ausweitung der Ortschaftsverfassung zur Desintegration der zusammengeschlossenen Gemeinden führen könne, eine gewichtige Rolle.[411] Die Gefahren für die Einheit der Gemeinde wurden so hoch bewertet, daß man es schließlich - abgesehen von einigen Verdeutlichungen, die die Zusammensetzung des Bezirksausschusses, das Institut des Ortsvorstehers und die Revision der Ortschaftsverfassung betreffen - im wesentlichen bei der bisherigen Fassung beließ.[412] So stellt sich der durch Gesetz vom 16.7.1969[413] neu gefaßte § 13 nwGO letztlich nur als eine Kodifizierung dessen dar, was schon bisher in den Gemeinden praktiziert wurde.[414]

2. Das geltende Ortschaftsverfassungsrecht

Da sich gerade in jüngster Zeit wieder Bestrebungen zeigen, den 1969 nach langen Diskussionen verabschiedeten § 13 nwGO zu ändern,[415] wird im folgenden das geltende Ortschaftsverfassungsrecht einer kritischen Betrachtung unterzogen. Dabei sollen auch

---

409) Vgl. etwa Ziff. 8 der Anlagen 1-4 u. 6-8 des Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Lemgo vom 5.11.1968 (nwGVBl. S. 352); § 8 der Anlage 1 a des Gesetzes zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Brilon vom 18.6.1969 (nwGVBl. S. 284).
Soweit die Gebietsänderungsverträge nähere Einzelheiten z.B. über die Rechte des Ortsvorstehers enthielten, wurden sie insoweit nicht vom Landtag bestätigt. Vgl. etwa § 2 Ziff. 2 des Gesetzes über die Eingliederung der Gemeinde Marienloh, LK Paderborn, in die Stadt Paderborn vom 5.11.1968 (nwGVBl. S. 369); § 11 X Ziff. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Herford und der kreisfreien Stadt Herford vom 12.12.1968 (nwGVBl. S. 396).

410) Vgl. LOEBELL, Erl. 1 zu § 13 nwGO; LEIDINGER, KPBl. 1972, 194; RAUBALL S. 15.

411) Vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363; LOEBELL, Erl. 1 zu § 13 nwGO.

412) Vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363.

413) Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.7.1969 (nwGVBl. S. 514).

414) BALTZER, KPBl. 1972, 265; BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363.

415) Am 17.11.1973 wurde für die Vorbereitung einer gesetzgeberischen Initiative zur Änderung des § 13 nwGO ein interfraktioneller Arbeitskreis beim nordrhein-westfälischen Landtag gebildet. Vgl. KPBl. 1974, 147.

die bei der Neugliederung gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden.

a) Die Einführung der Ortschaftsverfassung

Nach § 13 I, II nwGO steht die Einführung der Ortschaftsverfassung im Ermessen der Gemeinde.[416] Diese für die aufzulösenden Gemeinden unsichere Rechtsposition hat sich bei der kommunalen Neugliederung aber kaum ausgewirkt, weil die von der Neugliederung betroffenen Gemeinden vielfach über den Abschluß von Gebietsänderungsverträgen auf die diesbezügliche Entscheidung der neuen Gemeinde Einfluß genommen haben.[417] Teilweise ist die Einführung der Ortschaftsverfassung auch im Wege aufsichtsbehördlicher Bestimmungen verwirklicht worden.[418] Mit der nach § 16 IV nwGO erforderlichen Bestätigung der Gebietsänderungsverträge bzw. aufsichtsbehördlichen Bestimmungen im Gebietsänderungsgesetz erhalten die Vereinbarungen (Bestimmungen) über die Ortschaftsverfassung Gesetzeskraft[419] und binden die neu gegliederte Gemeinde.[420] Eine weitere Möglichkeit, das Ermessen der Gemeinde bei der Ortschaftsbildung zu reduzieren, ist die Regelung der Ortschaftsverfassung direkt im Gebietsänderungsgesetz, wie es in § 23 des sog. Bielefeld-Gesetzes[421] geschehen ist.[422] Notfalls kann die Ortschaftsverfassung also auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden eingeführt werden, was allerdings noch keine Gewähr für das spätere Funktionieren dieser Organisationsform ist.[423]

---

416) Vgl. Nr. 1 der VerwVO zu § 13 nwGO.
417) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60, 62.
418) LOEBELL, aaO.
419) Vgl. BERKENHOFF S. 199; KÖRNER, Erl. 6 zu § 16 nwGO; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 16. Die oben S. 111 in Fn. 85 erörterte Problematik tritt hier deshalb gar nicht auf.
420) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
421) Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24.10. 1972 (nwGVBl. S. 284).
422) Zu den möglichen Gründen einer gesetzlichen Regelung vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60 f. Häufig wird aber in den von LOEBELL, aaO. aufgezählten Fällen (z.B. bei der Gefahr einer unterschiedlichen Behandlung der Ortschaften durch unterschiedliche Gebietsänderungsvereinbarungen) schon mit Hilfe aufsichtsbehördlicher Bestimmungen eine Lösung möglich sein.
423) Ebenso BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26. Das sollte man bei den gegenwärtigen Überlegungen, die Bezirksverfassung bindend zu institutionalisieren (vgl. KPBl. 1974, 147), beachten.

Die Gemeindeordnung selbst enthält über die verschiedenen Formen, die Ortschaftsverfassung einzuführen, nur spärliche Aussagen.[424] Aus § 13 II 2 nwGO ergibt sich, daß die Einrichtung von Bezirksausschüssen, Bezirksverwaltungsstellen und Ortsvorstehern in der Hauptsatzung zu regeln ist.[425] Auf die Möglichkeit, die Bildung von Ortschaften im Gebietsänderungsvertrag zu vereinbaren oder aufsichtsbehördlich anzuordnen, weist das Gesetz nur indirekt in § 13 V 1 nwGO hin.[426] Das ist verwunderlich, weil dieses Verfahren im Zuge des 1. Neugliederungsprogramms (1967-1970), in dessen Verlauf die Zahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2.334 auf 1.277 Gemeinden verringert wurde,[427] häufig eingeschlagen worden ist[428] und auch im 2. Neugliederungsprogramm, das im Jahre 1975 beendet sein soll,[429] von Bedeutung ist.[430] Unabhängig von Neugliederungsvorhaben ist es dagegen nur selten zur Einrichtung von Bezirksausschüssen und Ortsvorstehern gekommen.[431]

Nach § 13 I nwGO kann jede Gemeinde ihr Gebiet in Ortschaften einteilen. Für die räumliche Abgrenzung der Ortschaften hat der Gesetzgeber den Gemeinden in einer Soll-Vorschrift (§ 13 I 2 nwGO) einige Richtlinien an die Hand gegeben, die zwar eine willkürliche Einteilung ausschließen, in der Praxis aber zu Komplikationen führen können, weil sie sich teilweise widersprechen.[432] So kann die Berücksichtigung der "Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung" eine andere Abgrenzung notwendig erscheinen lassen als die Rücksichtnahme auf "geschichtliche Zusammenhänge".[433] Die übliche

---

424) Vgl. dagegen das GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
425) Der Streit, ob die bloße Einteilung des Gemeindegebiets in Bezirke (Ortschaften) nach § 13 I nwGO einer Hauptsatzungsregelung bedarf, ist hier nicht von Interesse. Vgl. dazu RAUBALL S. 40 f.
426) Das mag den Innenminister veranlaßt haben, in der VerwVO zu § 15 nwGO (nwMBl. 1969, 2140) darüber nähere Angaben zu machen (vgl. Nr. 5.1-5.14 und 9.1).
427) MATTENKLODT S. 34. Zum 1. Neugliederungsprogramm vgl. ferner KÖSTERING, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 69.
428) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 60.
429) Vgl. KÖSTERING, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 69.
430) Vgl. die Anlagen zum Aachen-Gesetz vom 14.12.71 (nwGVBl.S.414) und Bielefeld-Gesetz vom 24.10.1972 (nwGVBl. S. 284).
431) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 61.
432) RAUBALL S. 43.
433) RAUBALL aaO.

Praxis, die alten Gemeindegrenzen für die Ortschaftsgliederung zugrundezulegen, ist nicht nur im Hinblick auf die angestrebte Integration bedenklich, sie verkennt auch, daß die überkommenen Gemeindegrenzen gerade mit ein Grund für die Neugliederung waren.[434] Daher ist die Forderung zukünftig der Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur sowie den Bedürfnissen der Gemeindeentwicklung den Vorrang vor historischen Grenzen einzuräumen,[435] durchaus berechtigt.[436]

Bei der nordrhein-westfälischen Regelung vermißt man vor allem eine Begrenzung der Ortschaftsbildung in Form von Mindesteinwohnerzahlen, wie sie beispielsweise die Sachverständigenkommission vorgeschlagen hatte,[437] oder durch eine Einschränkung der Ortschaftszahl nach niedersächsischem Vorbild.[438] Eine zu starke "Parzellierung" der Gemeinde in Ortschaften[439] kann das Zusammenwachsen zu einer kommunalen Einheit erschweren und zu einer Vervielfältigung der Koordinationspflichten führen, die mit der Maxime der Gebietsreform, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, nicht vereinbar wäre.

b) Der Bezirksausschuß

Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Ortschaftsvertretung stand das Bestreben im Vordergrund, den Integrationsprozess der neuen Gemeinden nicht zu gefährden.[440] Insbesondere wollte man mit dem Gemeinderat konkurrierende "Nebenräte" mit dem Anspruch auf umfassende Zuständigkeiten vermeiden.[441] Daher stieß die vereinzelt in Gebietsänderungsverträgen vereinbarte unmittelbare Wahl der Bezirksausschüsse[442] im Landtag stets auf Ablehnung.[443] Der Gesetzgeber begnügte sich aber nicht damit, die auch von der

---

434) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 62.
435) Dafür z. B. LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 14. Nach gegenwärtiger Rechtslage ist das nicht möglich, da die in § 13 I 2 nwGO genannten Merkmale gleichwertig nebeneinander stehen; vgl. KÖRNER, Erl. 1 zu § 13 nwGO.
436) Gesetzlich verwirklicht wurde diese Forderung bisher in § 23 II 2 des Bielefeld-Gesetzes. Dort ist abweichend von § 13 I 2 nwGO bestimmt, daß bei der Bezirkseinteilung "Siedlungs- und Verflechtungszusammenhänge den Vorrang vor früheren Gemeinde- oder Ortsteilgrenzen haben sollen ".
437) Siehe oben S. 163, 164.
438) Vgl. § 55 I 2 NGO.
439) In Nordrhein-Westfalen gibt es Gemeinden mit über 50 Ortsvorstehern. Vgl. LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 6.
440) Vgl. BALTZER, KPBl. 1972, 265; BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363; LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 15.
441) Vgl. BÜCKMANN, aaO.; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 65.
442) Vgl. dazu Eildienst LKT 1968, 54.
443) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 65.

Sachverständigenkommission [444] primär empfohlene mittelbare Wahl festzulegen, sondern ging noch einen Schritt weiter, indem er die Ortschaftsvertretung als Ratsausschuß konzipierte.[445] Hier muß allerdings gefragt werden, ob die Gefahren für die Einheit der Gemeinde nicht überbewertet worden sind, wenn man sich die Konsequenzen dieser rechtlichen Ausgestaltung vor Augen hält.

Von den übrigen Ratsausschüssen unterscheidet sich der Bezirksausschuß im wesentlichen dadurch, daß seine Aufgabenstellung nicht fach-, sondern gebietsbezogen ist.[446] Ansonsten sind auf ihn die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung über die Ausschüsse, wenn man einmal von den zwei möglichen Ausnahmen nach § 13 III nwGO absieht, anwendbar.[447] Daraus ergibt sich, daß die Wahl der Bezirksausschußmitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt (§ 35 III nwGO),[448] was regelmäßig dazu führen wird, daß die politische Zusammensetzung des Bezirksausschusses der des Rates entspricht.[449] Das kann die wenig wünschenswerte Folge haben, daß in den Ortschaften, in denen vom Rat abweichende politische Kräfteverhältnisse bestehen, das Interesse am Bezirksausschuß erlahmt, weil die Bevölkerung sich nicht mit diesem Gremium identifiziert. Deshalb sollte bei einer Neufassung des § 13 nwGO dem politischen Eigenleben der Ortschaft zumindest dadurch Rechnung getragen werden, daß das spezifische Wahlergebnis in der Ortschaft bei der Besetzung des Bezirksausschusses maßgebend ist.[450]

---

444) GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37
445) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 63, 64.
446) KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO. Üblicherweise werden sie als "Ausschüsse des Rates mit örtlich begrenztem Wirkungskreis" qualifiziert; vgl. Nr. 3.5 der VerwVO zu § 13 nwGO; BALTZER, KPBl. 1972, 266; BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363; KOTTENBERG-REHN (GrLfg. I), Erl. II 2 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67. Vgl. auch die ausführliche Behandlung dieser Frage bei RAUBALL S. 57 ff, der den Bezirksausschuß (S. 60) als "Sonderausschuß des Rates" einordnet.
447) Vgl. die Nachweise auf S. 64 in Fn. 113.
448) Ebenso BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363, KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Erl. 5 zu § 13 nwGO; RAUBALL S.75.
449) Vgl. RAUBALL S. 74, 75; VOGEL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 41.
450) In diesem Sinne schon GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37. Wie hier LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 16; RAUBALL S. 75; VOGEL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 41, 42. Anderer Ansicht offenbar BALTZER, KPBl. 1972, 266.

Durch die Wahl der Ratsausschußform hat der Gesetzgeber für eine enge personelle Verknüpfung mit dem Rat gesorgt. [451] Diese kann sich besonders dann negativ auf die erstrebte bürgerschaftliche Beteiligung auswirken, wenn die Zahl der Bezirksausschußmitglieder zu klein bemessen wird. [452] Es ist nämlich zu beachten, daß dem Bezirksausschuß nach § 42 III 9 nwGO mindestens zwei Ratsmitglieder angehören müssen. [453] Hat der Rat nicht gemäß § 13 III nwGO in der Hauptsatzung festgelegt, daß dem Bezirksausschuß mehr sachkundige Bürger als Ratsmitglieder angehören, dann darf die Zahl der sachkundigen Bürger, um deren Mitarbeit es gerade geht, [454] noch nicht einmal die der Ratsmitglieder erreichen (§ 42 II 2 nwGO).

Die aus dem Ausschußcharakter folgenden Reglementierungen haben - wie nicht anders zu erwarten - auch in der Praxis Probleme aufgeworfen. So ist es vorgekommen, daß in der Ortschaft nicht genügend Ratsmitglieder für die Bildung eines Bezirksausschusses wohnten. [455] Das Gesetz verbietet es zwar nicht, andere Ratsmitglieder zu wählen, [456] dadurch wird aber der Charakter des Bezirksausschusses als Ortschaftsvertretung "verwässert". Nur wenn alle Mitglieder des Bezirksausschusses in der Ortschaft wohnen, ist gewährleistet, daß diese sich der Ortschaft besonders verbunden fühlen und sich nach bestem Vermögen für die Ortschaftsinteressen einsetzen. [457]

Ohne Zweifel hat die Mitgliedschaft von Ratsherren im Bezirksausschuß auch positive Seiten, [458] deswegen sollte sie aber nicht

---

451) Vgl. dazu die Ausführungen oben S. 64.
452) Die Zahl der Bezirksausschußmitglieder kann der Rat nach seinem Ermessen in der Hauptsatzung bestimmen, soweit er nicht an diesbezügliche Vereinbarungen im Gebietsänderungsvertrag gebunden ist.
453) KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN (GrLfg. I), Erl. II 1 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 18; RAUBALL S. 71; Nr. 3.2 der VerwVO zu § 13 nwGO.
454) Vgl. BALTZER, KPBl. 1972, 265; GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
455) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 65.
456) Vgl. BALTZER, KPBl. 1972, 266; BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 363; LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 18.
457) BALTZER, KPBl. 1972, 266. Vgl. auch GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
458) Sie fördert den Informationsfluß und stärkt die gegenseitige Verantwortung (LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 17).

gesetzlich zur Pflicht erhoben werden.[459] Es reicht aus, wenn auf die Möglichkeit der Doppelmitgliedschaft hingewiesen wird[460] und den nicht gewählten Ratsmitgliedern, die in der Ortschaft wohnen oder zu deren Wahlbezirk die Ortschaft zählt, ein Mitberatungsrecht im Bezirksausschuß eingeräumt wird. Eine Mitgliedschaft kraft Amtes, wie sie § 13 III nwGO zuläßt, kann zu einer Überforderung der Ratsmitglieder führen und ist deshalb nicht zu empfehlen.[461]

Kritik verdient ferner die äußerst zurückhaltende Behandlung der Aufgaben des Bezirksausschusses. In § 13 II 1 nwGO heißt es lapidar, daß die Bezirksausschüsse "für die Erledigung bestimmter, auf ihren Bereich entfallender Aufgaben" gebildet werden können. Welche Befugnisse den Bezirksausschüssen im einzelnen übertragen werden sollen, bleibt unklar. In der Praxis hat sich das dahingehend ausgewirkt, daß man aus Furcht, die Einheit der Gemeindeverwaltung zu beeinträchtigen,[462] nicht selten ganz auf die Delegation von Entscheidungsbefugnissen verzichtet hat.[463] Dabei wurde der Zweck der Ortschaftsverfassung, Angelegenheiten, deren Bedeutung sich auf die Ortschaft beschränkt, ortsnah durch allein für die Ortschaft zuständige Stellen zu regeln,[464] völlig außer acht gelassen. Daß den Bezirksausschüssen vom Rat selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen werden können, läßt sich schon aus dem Wortlaut des § 13 II 1 nwGO ableiten, denn die "Erledigung bestimmter... Aufgaben" schließt begrifflich die Entscheidungsbefugnis ein.[465] Die Delegationsbefugnis ergibt sich im übrigen auch aus § 28 II 1 nwGO.[466] Zu bemängeln ist aber, daß

---

459) Ähnlich BALTZER, KPBl. 1972, 266.
460) Vgl. § 68 I 2 saGO.
461) LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 18 stellt zu Recht die Frage, ob den Ratsmitgliedern nicht zu große Belastungen zugemutet werden, wenn sie uneingeschränkt an den Rats- und Fachausschußsitzungen, an Veranstaltungen in ihrem Wahlbezirk und zusätzlich noch an Bezirksausschußsitzungen teilnehmen sollen. Das übersieht BALTZER, KPBl. 1972, 266, wenn er dafür plädiert, daß die in der Ortschaft wohnenden Ratsmitglieder automatisch Bezirksausschußmitglieder sein sollten.
462) Vgl. Eildienst LKT 1966, 182.
463) Vgl. die statistischen Angaben bei LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 6.
464) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36.
465) RAUBALL S. 57.
466) Vgl. Nr. 3.5 der VerwVO zu § 13 nwGO; KOTTENBERG-REHN (GrLFg. I), Erl. II 2 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67.

der Gesetzgeber dem Rat - abgesehen von der in § 13 II 1 nwGO anklingenden örtlichen Schranke [467] - keine Anhaltspunkte für die in der Hauptsatzung festzulegenden [468] Entscheidungszuständigkeiten des Bezirksausschusses gibt und das Problem der haushaltsmäßigen Deckung übergeht.

Die Beratungszuständigkeiten des Bezirksausschusses sind im Gesetz gar nicht erwähnt, was selbstverständlich nicht gegen die Zulässigkeit von Beratungsfunktionen spricht. [469] Eine Aufschlüsselung der Beratungszuständigkeiten in Empfehlungsrechte, Stellungnahmepflichten, Anhörungsrechte o.ä. wäre dennoch wünschenswert, um den Gemeinden einheitliche Maßstäbe an die Hand zu geben. Dabei sollte auch klargestellt werden, daß die Beratungsrechte sich zwar nur auf Ortschaftsbelange beziehen, [470] aber dafür gegenüber allen Gemeindeorganen bestehen [471] und nicht nur gegenüber dem Rat, wie es die Behandlung als Ratsausschuß implizieren könnte.

Über den Vorsitzenden des Bezirksausschusses schweigt sich § 13 nwGO ebenfalls aus, so daß man auf die allgemeinen Vorschriften über Ausschußvorsitzende zurückgreifen muß. Danach wählt der Bezirksausschuß aus seiner Mitte ein Ratsmitglied zum Vorsitzenden und einen oder mehrere Ratsmitglieder zu dessen Vertreter. [472] Der Gesetzgeber hat dem Bezirksausschußvorsitzenden bewußt keine besondere Rechtsstellung eingeräumt, denn man wollte der Gefahr rivalisierenden "Nebenbürgermeister" begegnen. [473] Diese Befürchtung geht sogar so weit, daß man den Bezirksausschußvorsitzenden nicht einmal Amtsbezeichnungen wie "Ortsbürgermeister" oder "Bezirksbürgermeister" zubilligen will. [474] Ob dem Bemühen des Gesetzgebers, dem Amt des Bezirksausschußvorsitzenden mög-

---

467) Zu den sich aus Zuständigkeiten anderer Gemeindeorgane ergebenden Schranken vgl. insbesondere RAUBALL S. 81 ff.
468) Vgl. KOTTENBERG-REHN (GrLfg. I), Erl. II 2 zu § 13 nwGO. Bei den anderen Ratsausschüssen genügt dagegen die Übertragung durch einfachen Ratsbeschluß; vgl. KÖRNER, Erl. 2 zu § 13 nwGO. Die Festlegung in der Hauptsatzung hat für den Bezirksausschuß den Vorteil erschwerter Abänderbarkeit; vgl. § 4 II 3 nwGO.
469) Vgl. KOCH S. 59; Nr. 3.5 der VerwVO zu § 13 nwGO.
470) Vgl. BALTZER, KPBl. 1972, 266; LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 67.
471) Im diesem Sinne schon jetzt Nr. 3.5 der VerwVO zu § 13 nwGO.
472) Vgl. § 42 III letzter Satz nwGO.
473) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 64.
474) Vgl. Nr. 3.3 der VerwVO zu § 13 nwGO.

lichst kein kommunalpolitisches Eigengewicht beizumessen, in der Praxis Erfolg beschieden sein wird, ist sehr zweifelhaft. [475] Wie jeder Vorsitzende eines anderen Kollegialorgans ist auch der Bezirksausschußvorsitzende der berufene Sprecher des Bezirksausschusses, an den sich die Bürger in erster Linie mit ihren Belangen wenden. Es ist praxisfremd, diese Position gesetzlich zu negieren. Daher sollte man dem Bezirksausschußvorsitzenden das Recht einräumen, im Einklang mit der im Bezirksausschuß herrschenden Auffassung die Ortschaftsinteressen gegenüber den Gemeindeorganen zu vertreten. [476] Ferner sollte der Bezirksausschuß von der Pflicht entbunden werden, unbedingt ein Ratsmitglied zum Vorsitzenden zu bestellen, um die Auswahlmöglichkeiten nicht unnötig einzuschränken. Durch Anhörungs- und Teilnahmerechte wäre dann sicherzustellen, daß der Bezirksausschuß bei der Wahl eines Nichtratsmitgliedes keine Nachteile erleidet. [477]

Die bisherigen Erörterungen haben gezeigt, daß der Gesetzgeber die der Ortschaftsvertretung innerhalb der Ortschaftsverfassung zukommende treuhänderische Funktion nicht gebührend berücksichtigt hat. Noch ein weiteres Anliegen der Ortschaftsverfassung, das Interesse der Bürger an den Belangen ihrer engeren Gemeinschaft zu erhalten, [478] wurde vernachlässigt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Sitzungen der Bezirksausschüsse - mangels ausdrücklicher Regelung - wie die der anderen Ratsausschüsse in der Regel nicht öffentlich sind (§ 42 I 3 nwGO). [479] Novellierungsbedürftig sind aber nicht nur die Vorschriften über den Bezirksausschuß. Als nicht ausgewogen haben sich auch die Bestimmungen des § 13 nwGO über die Rechtsstellung des Ortsvorstehers erwiesen. [480]

c) Der Ortsvorsteher als Ersatz für den Bezirksausschuß

Das Institut des Ortsvorstehers ist in die Gemeindeordnung aufgenommen worden, weil sich im Zuge der Neugliederung der ländlichen Gemeinden das Bedürfnis gezeigt hatte, diese an Stelle der

---

475) Vgl. EISING, Städte- und Gemeinderat 1972, 157.
476) Ähnlich BALTZER, KPBl. 1972, 265 f. Vgl. eine entsprechende Regelung in § 71 a III 1 saGO.
477) So auch BALTZER, KPBl. 1972, 266. Vgl. hierzu § 71 a III 2 saGO.
478) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37.
479) Eine Novellierung dieser Vorschrift ist allerdings geplant; vgl. Die demokratische Gemeinde 1974, 301.
480) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 63.

aufwendigen Bezirksausschüsse einzusetzen.[481] Die Ortsvorsteher bilden demnach - wie in Niedersachsen - einen Ersatz für den Bezirksausschuß.[482] Dagegen sollen sie nicht dazu dienen, Bezirksverwaltungsstellen zu ersetzen.[483] In den parlamentarischen Beratungen ist mehrmals zum Ausdruck gekommen, daß der Ortsvorsteher lediglich Bindeglied zwischen der Bevölkerung und dem Rat sein soll, nicht aber Beauftragter der Gemeindeverwaltung.[484] Die Übertragung von Verwaltungsgeschäften wurde abgelehnt, weil eine Vermischung von Rats- und Verwaltungsfunktionen sowie Kompetenzprobleme in Zusammenhang mit der Organisationsgewalt des Gemeindedirektors befürchtet wurden.[485] Demgemäß beschränkt sich die Funktion des Ortsvorstehers nach § 13 IV 3 nwGO darin, die Belange seines Bezirks gegenüber dem Rat wahrzunehmen.[486]

Für die Gemeinden erforderte dies ein Umdenken, denn bislang war die Funktion des Ortsvorstehers hauptsächlich darin gesehen worden, unter der Organisations- und Geschäftsleitungsbefugnis des Gemeindedirektors einfache Verwaltungsgeschäfte ortsnah zu erledigen.[487] Betrachtet man die Folgen der gesetzlichen Maßnahme, so erscheint es zweifelhaft, ob es richtig war, den Ortsvorsteher lediglich mit der Wahrung der Ortschaftsinteressen zu

---

481) Vgl. KÖRNER, Erl. 3 zu § 13 nwGO; RAUBALL S. 112.
482) KÖRNER, Erl. 3 zu § 13 nwGO.
483) Nr. 4.4 VerwVO zu § 13 nwGO; KPBl. 1970, 280.
484) Vgl. LOEBELL, Erl. 6 zu § 13 nwGO; RAUBALL S. 112 f.
485) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 64.
486) Wenn RAUBALL S. 113 meint, daß die Fassung des § 13 II 1 nwGO für die Zulässigkeit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben herangezogen werden kann, so kann dem nicht gefolgt werden. Zwar könnte man dem Wortlaut des § 13 II 1 nwGO entnehmen, daß der Ortsvorsteher ebenfalls zur "Erledigung" bestimmter Aufgaben bestellt wird, die von einer Bezirksverwaltungsstelle zu erledigenden Verwaltungsgeschäfte sind aber gerade ausgenommen, weil der Ortsvorsteher nach § 13 II 1 nwGO ausdrücklich nur als Surrogat für den Bezirksausschuß ("oder an Stelle von Bezirksausschüssen") bezeichnet wird. Man könnte daher allenfalls folgern, daß die dem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragbaren Ratsaufgaben auch dem Ortsvorsteher zur Entscheidung übertragen werden können (dafür offenbar LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 63). Dem steht aber wiederum § 28 II 1 nwGO entgegen, der nur die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf die Ausschüsse und den Gemeindedirektor zuläßt (vgl. KÖRNER, Erl. 3 zu § 13 nwGO).
487) Zum Ortsvorsteher alter Prägung vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36 und den bei ODENBREIT-HENSEL S. 260, 261 abgedruckten Erlaß des nordrhein-westfälischen Innenministers vom 21.1.1955.

betrauen. In der kommunalen Praxis hat das nämlich teilweise dazu geführt, daß neben oder an Stelle von Ortsvorstehern sog. Ortsbeauftragte (oft als Ehrenbeamte) bestellt wurden, die die kleineren örtlichen Verwaltungsgeschäfte, die den Ortsvorstehern gesetzlich versagt sind, unter der Dienstaufsicht des Gemeindedirektors erledigen.[488] Hier verlangt schon das Gebot sparsamer Verwaltung eine Gesetzesänderung, die es den Gemeinden ermöglicht, den Ortsvorsteher bei Bedarf mit einfachen Verwaltungsgeschäften zu betrauen.[489] Bei dieser Gelegenheit sollte auch gesetzlich geklärt werden, ob und inwieweit die Ortsvorsteher Repräsentationsaufgaben in der Ortschaft übernehmen können.[490]

Wie beim Bezirksausschuß strebt der Gesetzgeber beim Ortsvorsteher eine personelle Verknüpfung mit dem Rat an. Er begnügt sich nicht damit, den Rat für die Wahl des Ortsvorstehers für zuständig zu erklären (§ 13 IV 1 nwGO), sondern legt es den Gemeinden nahe, ein Ratsmitglied zum Ortsvorsteher zu wählen.[491] Ein nicht dem Rat angehörender Ortsvorsteher darf nämlich nach § 13 IV 4 nwGO nicht an den Ratssitzungen sowie den Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse beratend teilnehmen. Selbst ein Anhörungsrecht steht ihm dort nur zu, wenn die Hauptsatzung es ausdrücklich zuläßt. Damit wird einem nicht dem Rat angehörenden Ortsvorsteher die Geltendmachung der Ortschaftsbelange äußerst erschwert. Diese Benachteiligung eines Nichtratsmitgliedes ist fragwürdig, wenn man bedenkt, daß dieser jedenfalls eine unabhängigere Interessenwahrnehmung gegenüber dem Rat gewährleistet als ein dem Rat als Mitglied angehörender Ortsvorsteher, bei dem die Gefahr eines Interessenkonfliktes naturgemäß größer ist. Diese Ausführungen zeigen, daß auch die Rechtsstellung des Ortsvorstehers, die übrigens finanziell nicht angemessen berücksichtigt wird,[492] noch einmal überdacht werden sollte.

d) Aufhebung und Änderung der Ortschaftsverfassung

Bei der Änderung und Aufhebung der Ortschaftsverfassung ist wie in

---

488) LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 65.
489) Dafür auch LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 65, 66 (mit akzeptablem Formulierungsvorschlag).
490) Zu diesem Problem, das in gleicher Weise bei dem Bezirksausschußvorsitzenden auftritt, vgl. LOEBELL, Erl. 6 zu § 13 nwGO.
491) Vgl. LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 64.
492) Die Ortsvorsteher haben keinen Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung. Vgl. Nr. 4.2 der VerwVO zu § 13 nwGO; LOEBELL, Erl. 6 zu § 13 nwGO; RAUBALL S. 117.

Niedersachsen danach zu unterscheiden, ob die Ortschaftsverfassung auf Vereinbarungen im Gebietsänderungsvertrag bzw. auf Bestimmungen der Aufsichtsbehörde aus Anlaß einer Gebietsänderung beruht oder unabhängig davon durch die Hauptsatzung eingeführt wurde. Im letzteren Falle ist der Bestandsschutz gering. Der Rat kann den Bezirksausschuß jederzeit auflösen [493] und ist, wenn er die Hauptsatzung mit der nach § 4 II 3 nwGO erforderlichen Mehrheit ändert, nicht zur Neubildung verpflichtet. Der Ortsvorsteher kann dagegen nicht vor Ablauf der Wahlperiode abberufen werden, weil er nach § 13 IV 1 nwGO ausdrücklich für die Dauer der Wahlzeit des Rates bestellt wird.

Bei Ortschaftsgründungen, die auf Gebietsänderungsverträge oder aufsichtsbehördliche Bestimmungen gemäß § 15 II nwGO zurückgehen, wäre eine Revision ohne Einschaltung des Gesetzgebers normalerweise nicht möglich, weil diese Vereinbarungen oder Bestimmungen mit der Bestätigung im Gebietsänderungsgesetz Gesetzeskraft erlangt haben. [494] Deshalb läßt § 13 V nwGO nach Ablauf einer Zeitspanne, die mindestens eine Wahlperiode umfaßt, [495] eine Änderung oder Aufhebung dieser Regelungen durch Hauptsatzungsänderung zu. Die Aufhebung oder Änderung kann aber nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde erfolgen, die bei ihrer Entscheidung auf einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Belange hinzuwirken hat (§ 13 V 2 nwGO). Bei dieser Regelung haben die betroffenen Ortschaften zwar kein Mitbestimmungsrecht, es ist aber immerhin gewährleistet, daß der Rat der Gemeinde sich nicht ohne triftige Gründe über das Bestandsinteresse der Ortschaften hinwegsetzen kann.

§ 13 V nwGO ist nicht auf den Fall anwendbar, daß die Einführung der Ortschaftsverfassung direkt im Gebietsänderungsgesetz selbst geregelt wird. Daher hat der Gesetzgeber im Bielefeld-Gesetz die entsprechende Anwendung des § 13 V nwGO angeordnet. [496]

II. Reformpläne

Während die Novellierung des § 13 nwGO im Jahre 1969 der kommunalen Neugliederung in den ländlichen Bereichen Rechnung tragen

493) RAUBALL S. 80.
494) KÖRNER, Erl. 5 zu § 13 nwGO; LOEBELL, Erl. 7 zu § 13 nwGO.
495) Vgl. § 13 V 1 nwGO ("nach Ablauf der auf die nächsten allgemeinen Kommunalwahlen folgenden Wahlperiode").
496) Vgl. § 23 V des Bielefeld-Gesetzes.

sollte, hängen die gegenwärtigen Reformbestrebungen mit der Neuordnung der städtischen Ballungszentren im Zuge des 2. Neugliederungsprogramms [497] zusammen. So betonten Sprecher der CDU und der SPD bei der Einbringung des Gesetzesentwurfs zur Neugliederung des Ruhrgebiets am 6.9.1973 die dringende Notwendigkeit, § 13 nwGO zu novellieren. [498] Mittlerweile haben sich die Überlegungen zu konkreten Änderungsvorschlägen verdichtet. [499]

Weitgehende Übereinstimmung besteht darin, daß die kreisfreien Städte, deren Untergrenze in der Regel bei 200.000 Einwohnern liegen wird, gesetzlich verpflichtet werden sollen, ihr gesamtes Stadtgebiet in Bezirke mit Bezirksausschüssen zu gliedern. [500] Die Zahl der Bezirke soll mindestens 5 und höchstens 10 betragen. [501] Der Zwang zur Untergliederung der gesamten Gemeinde und die schematische Begrenzung der Bezirkszahl zeigen, daß nicht die von dem Schutzgedanken gegenüber eingegliederten Gemeinden geprägte Ortschaftsverfassung, sondern eine echte Bezirksverfassung für die kreisfreien Städte angestrebt wird. [502] Darauf deutet auch die gleichzeitig geplante Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen in den Stadtbezirken hin. [503]

---

497) Das im "Nordrhein-Westfalen-Programm 1975" von der Landesregierung konkretisierte 2. Neugliederungsprogramm sieht die Neugliederung der Räume Aachen, Bielefeld, Münster/Hamm, Ruhrgebiet, Niederrhein, Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, Sauerland/Paderborn und Köln bis zum Ende der Legislaturperiode 1975 vor. Vgl. MATTENKLODT S. 247 ff. Zum Ablauf der Reform vgl. HOPPE-RENGELING S. 24 ff.; KÖSTERING, Staats- und Kommunalverwaltung 1974, 67 ff.

498) Vgl. DAHM, Städte- und Gemeinderat 1973, 283 ff.

499) Vgl. die Beiträge in KPBl. 1974, 416-419; ferner LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 4 ff. Das GUTACHTEN (B) NORDRHEIN-WESTFALEN, das die Grundlage für die Neugliederung der Städte und Gemeinden in Ballungszonen bildet, enthält im Gegensatz zum Gutachten der niedersächsischen Sachverständigenkommission (vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 74 ff.) keine konkreten Vorschläge für die Ausgestaltung einer Stadtbezirksverfassung.

500) Vgl. WILLMS, KPBl. 1974, 417; TERSTESSE, KPBl. 1974, 419; KPBl. 1974, 418.

501) WILLMS, KPBl. 1974, 417; TERSTESSE, KPBl. 1974, 419.

502) Zur Abgrenzung der Bezirks- und Ortschaftsverfassung vgl. die Ausführungen oben S. 43 ff.

503) Nach den Vorstellungen des Innenministeriums sollen grundsätzlich in jedem Stadtbezirk Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet werden; vgl. TERSTESSE, KPBl. 1974, 420. Nach einem Gesetzentwurf der CDU kann eine Bezirksverwaltungsstelle auch für mehrere Bezirke zuständig sein; vgl. WILLMS, KPBl. 1974, 418.

Bei den Bezirksausschüssen soll mehr als bisher das Repräsentationsprinzip verwirklicht werden. Über den Wahlmodus gibt es allerdings noch keine einheitliche Auffassung. Während die SPD an der Wahl der Bezirksausschußmitglieder durch den Rat festhalten und bei der Sitzverteilung das Wahlergebnis im Stadtbezirk zugrundelegen will, [504] wird im Innenministerium ein proportionales Verteilungssystem nach saarländischem Muster [505] befürwortet.[506] Die Zahl der Bezirksausschußmitglieder soll mindestens 11 und höchstens 19 betragen. [507] Auf eine Verzahnung mit dem Rat der gesamten Stadt wird nicht verzichtet. Übereinstimmend hält man daran fest, daß der Vorsitzende des Bezirksausschusses, dem die Bezeichnung "Bezirksvorsteher" verliehen werden soll, und sein Stellvertreter dem Rat angehören müssen. [508] Ratsmitglieder , die im Bezirk wohnen oder dort in den Rat gewählt werden, sollen das Recht erhalten, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Bezirksausschusses teilzunehmen, sofern sie nicht durch Wahl Mitglied geworden sind. [509]

Bedeutsame Verbesserungen sind hinsichtlich der Aufgabenstellung der Bezirksausschüsse geplant. [510] Den Bezirksausschüssen sollen kraft Gesetzes bestimmte, auf den Stadtbezirk begrenzte Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden.[511] Im einzelnen handelt es sich dabei zumeist um Aufgaben, die sonst zur Übertragung auf Ortsräte empfohlen werden. Der Unterschied besteht nur darin, daß der Rat die im Gesetz aufgeführten Aufgaben nicht in seine Zuständigkeit zurücknehmen kann. Der Rat ist verpflichtet, die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Haushaltsmittel bereitzustellen. Neben den Entscheidungsbefugnissen sind auch gesetzliche Anhörungsrechte zu Investitionsmaßnahmen im Bezirk,

---

504) Vgl. KPBl. 1974, 418.
505) Vgl. § 68 II saGO.
506) Vgl. TERSTESSE, KPBl. 1974, 419.
507) So jedenfalls die Vorstellungen im Innenministerium und in einem Gesetzentwurf der CDU; vgl. TERSTESSE, KPBl. 1974, 419; WILLMS, KPBl. 1974, 417.
508) Vgl. WILLMS, KPBl. 1974, 418; TERSTESSE, KPBl. 1974, 419 f.; KPBl. 1974, 418.
509) Vgl. WILLMS, KPBl. 1974, 418; TERSTESSE, KPBl. 1974, 420; KPBl. 1974, 419.
510) Vgl. auch zum folgenden WILLMS, KPBl. 1974, 418; TERSTESSE, KPBl. 1974, 420; KPBl. 1974, 419.
511) Ebenfalls für gesetzliche Mindestfunktionen der Bezirksvertretungen GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 76 (Tz. 245).

Planungen usw. vorgesehen. Für eine enge Verbindung zur Verwaltung soll durch die Verpflichtung leitender Beamter, an den Sitzungen des Bezirksausschusses teilzunehmen, gesorgt werden.

Verbesserte Bestimmungen sind auch für die kreisangehörigen Gemeinden geplant. Allerdings soll nach den Vorstellungen des Innenministeriums wegen der geringeren Größe dieser Gemeinden den Räten bei der Bezirkseinteilung, der Bildung von Bezirksausschüssen, der Bestellung von Ortsvorstehern und bei der Aufgabenverteilung ein wesentlich weiterer Ermessensspielraum zugebilligt werden.[512] Im Interesse einer effektiven Ortschaftsverfassung dürften aber nicht zu viele Abstriche gemacht werden, denn die Grundgedanken der geplanten Bezirksverfassung für kreisfreie Städte sind, jedenfalls soweit sie die Zusammensetzung und die Aufgaben des Bezirksausschusses betreffen, durchaus übertragbar.

3. Kapitel

Hessen

I. Die Gebietsreform als Anlaß für die Novellierung der HGO

1. Die kommunale Praxis vor der Gebietsreform

Im Gegensatz zu anderen Gemeindeordnungen enthielt die Hessische Gemeindeordnung vom 25.2.1952 [513] bereits sehr detaillierte Bestimmungen über eine interne Gliederung der Gemeinden. [514] Nach § 81 HGO (a.F.) sollten "in größeren Gemeinden" sog. örtliche Verwaltungen eingerichtet werden, die aus einem Ortsbeirat und eventuell noch Ortskommissionen (Ortsdeputationen) bestanden. Während der Ortsbeirat ein Parallelorgan zur Gemeindevertretung bildete, waren die Ortskommissionen [515] örtliche Hilfsorgane des

---

512) Vgl. TERSTESSE, KPBl. 1974, 420.
513) heGVBl. 1952, S. 11.
514) Vgl. zum folgenden BREDE S. 112 ff.
515) Nach § 83 II HGO (a.F.) setzten sich die Ortskommissionen aus Mitgliedern des Gemeindevorstands oder anderen Gemeindebediensteten sowie aus Mitgliedern des Ortsbeirats und ggf. noch sachkundigen Bürgern des Ortsbezirks zusammen.

Gemeindevorstands.[516]

Obgleich die Einrichtung örtlicher Verwaltungen in einer Soll-Vorschrift geregelt war, ist davon in der kommunalen Praxis sehr selten Gebrauch gemacht worden.[517] Von den neun kreisfreien Städten Hessens hatte nur die Stadt Wiesbaden Ortsbeiräte gebildet,[518] was eigentlich verwunderlich ist, weil die §§ 81 ff. HGO (a.F.) nach der Gesetzesbegründung in erster Linie dazu beitragen sollten, großstädtische Verwaltungen aufzulockern.[519] Soweit vereinzelt in kreisangehörigen Gemeinden Ortsbeiräte eingerichtet wurden, geschah dies interessanterweise für das Gebiet ehemals selbständiger Gemeinden.[520]

2. Die Bedeutung der §§ 81 ff. HGO im Zuge der Gebietsreform

Die Vorschriften über die räumliche und verwaltungsmäßige Untergliederung der Gemeinden wurden erst wieder im Zusammenhang mit der kommunalen Neuordnung Hessens aktuell. Die vom Hessischen Ministerpräsidenten 1966 berufene Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung empfahl in ihrem 1968 vorgelegten Gutachten "Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden", beim Zusammenschluß von Gemeinden Ortsbeiräte nach den §§ 81 ff. HGO zu bilden.[521] Ausschlaggebend war dafür einmal die Erwägung, daß die bisher selbständigen Gemeinden noch für eine längere Übergangszeit Ortsteile mit einer gewissen Abgeschlossenheit bleiben würden. Zum anderen wollte man den Befürchtungen kleiner Gemeinden, in den Organen der entstehenden Großgemeinden nicht ausreichend repräsentiert zu sein, Rechnung tragen.[522] Über die Wahl eines Ortsbeirats sollten sie die Mög-

---

516) Vgl. MUNTZKE-SCHLEMPP, Erl. III zu § 82 HGO, Erl. I zu § 83 HGO. Zu weiteren Einzelheiten vgl. BREDE S. 112 ff.

517) Dazu ausführlich BREDE S. 116 ff. Vgl. auch GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 159 (Tz. 236); KPBl. 1969, 1020 ff.; BÖCHER S. 7.

518) Vgl. Protokoll der 21. Sitzung des Hessischen Landtages (7. Wahlperiode) vom 22.9.1971, Sp. 1090 (Abg. Dr. Lindner); BREDE S. 118 f.
In Frankfurt a.M. hatte man sich bemerkenswerterweise mit der Bestellung von Bezirksvorstehern begnügt. Vgl. BREDE S. 119 ff.

519) Vgl. die amtliche Begründung zum Entwurf der HGO vom 25.2. 1952 (LT-Ds. Abt. I 1567 S. 2335 ff. zu 8) - abgedruckt bei MUNTZKE-SCHLEMPP, Vorbem. zu § 81 HGO -; KPBl. 1969, 1020.

520) Vgl. KPBl. 1969, 1021.

521) Ziff. VII der Empfehlungen der Sachverständigenkommission (einschl. Begründung) in GUTACHTEN HESSEN S. 8, 23.

522) GUTACHTEN HESSEN S. 23.

lichkeit erhalten, auf die Verwaltung der Gemeinde Einfluß zu nehmen. [523] In der anläßlich der Regierungsbildung im November 1970 zwischen der SPD und der FDP getroffenen Koalitionsabsprache wurde diese Anregung aufgegriffen und vereinbart "zur Erhaltung und Förderung einer lebendigen Selbstverwaltung" die Vorschriften der HGO über die Ortsbeiräte den Erfordernissen der Gebietsreform anzupassen. [524] Mit Gesetz vom 2.11.1971 [525] ist diese Absichtserklärung dann ein Jahr darauf verwirklicht worden.

Die verstärkte Bedeutung der §§ 81 ff. HGO wird einsichtig, wenn man sich den Ablauf der Gemeindereform in Hessen vergegenwärtigt.[526] Nach einer durch finanzielle Anreize geförderten freiwilligen Zusammenschlußbewegung [527] sind 1972 gesetzliche Maßnahmen zur Neuordnung der Gemeinde- und Kreisebene eingeleitet worden.[528] Mit dem Inkrafttreten der ersten 8 Neugliederungsgesetze am 1.8.1972 hat sich die Zahl der Gemeinden in Hessen von 2.643 am 31.12.1969 auf 847 Gemeinden verringert. [529] Am 20.9.1973 hat der Landtag 3 weitere Neugliederungsgesetze verabschiedet und damit die Gebietsreform in Nordhessen abgeschlossen.[530] Die Gebietsreform in Mittelhessen steht ebenfalls vor dem Abschluß.[531] Übrig bleibt die kommunale Neuordnung des Lahn-Dill-Gebietes und des Verdichtungsgebietes Rhein-Main, die erst zum 1.1.1977 wirksam werden soll.[532] Da bei den Gemeindezusammenschlüssen und -eingliederungen nach der Einheitsgemeindelösung verfahren wird, zeigen viele Gemeinden, die ihre Selbständigkeit im Zuge dieser Reform aufgeben müssen, Interesse daran, ihre Eigenständigkeit wenigstens im Rahmen der §§ 81, 82 HGO zu erhalten. [533]

II. Der Ortsbeirat nach den §§ 81, 82 HGO

1. Einrichtung und Wahl

Die Novelle vom 2.11.1971 hat den Anwendungsbereich der §§ 81 ff. HGO erweitert. Der unscharfe Begriff "größere Gemeinde" wurde ge-

---

523) GUTACHTEN HESSEN aaO. Vgl. ferner BÖCHER S. 7.
524) Vgl. MATTENKLODT S. 198 f.
525) Gesetz zur Anderung kommunalrechtlicher Vorschriften in Hessen vom 2.11.1971 (heGVBl. S. 253).
526) Vgl. dazu HOPPE-RENGELING S. 17 ff.; MATTENKLODT S. 198 ff.
527) Vgl. dazu BERGER, DÖV 1969, 451; BAUSINGER, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 71; VERWALTUNGSREFORM S. 33 f.
528) Vgl. die 8 Neugliederungsgesetze vom 11.7.1972 (heGVBl. S. 215 ff.).
529) HOPPE-RENGELING S. 19; SCHLEMPP, Vorbem. zu § 81 HGO.
530) Vgl. Das Rathaus 1974, 22.
531) Vgl. Das Rathaus aaO.
532) Vgl. Das Rathaus 1974, 133.
533) Vgl. BÖCHER S. 7; SCHLEMPP, Vorbem. zu § 81 HGO.

strichen, so daß nunmehr jede Gemeinde in der Lage ist, für Ortsteile, die eine engere örtliche Gemeinschaft darstellen, Ortsbeiräte [534] einzurichten (§ 81 S. 1 HGO). Gegenüber dieser begrüßenswerten Ausdehnung der Ortschaftsverfassung ist die Umwandlung der bisherigen Soll- in eine Kann-Vorschrift mit dem erklärten Ziel, die bürgerschaftliche Mitarbeit zu aktivieren, [535] nicht ganz in Einklang zu bringen. Sie ist zu Recht als eine Schwächung der Zielsetzung kritisiert worden. [536] Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die an einer Neugliederung beteiligten Gemeinden beim Abschluß des Grenzänderungsvertrages (§ 18 I HGO) auf die Einrichtung eines Ortsbeirats hinwirken können. Eine diesbezügliche Vereinbarung im Grenzänderungsvertrag ersetzt sogar die sonst für die Abgrenzung der Ortsbezirke und die Einrichtung des Ortsbeirats erforderliche Regelung in der Hauptsatzung (§ 81 S. 4 HGO). Damit soll die erstmalige Einrichtung eines Ortsbeirats im Zuge eines Gemeindezusammenschlusses oder einer -eingliederung vor Erlaß entsprechender Hauptsatzungsbestimmungen durch die neue Gemeindevertretung sichergestellt werden.[537] Fehlt es an einer vertraglichen Vereinbarung, ist eine Regelung in der Hauptsatzung für die Einrichtung der Ortsbeiräte unerläßlich (§ 81 S. 2 HGO). Allerdings genügt dafür - abweichend von der Rechtslage in anderen Ländern - bereits ein mit einfacher Mehrheit gefaßter Beschluß der Gemeindevertretung.[538]

Für die Bildung der Ortsbezirke mit Ortsbeirat sind wie in Nordrhein-Westfalen keine zahlenmäßigen Beschränkungen vorgesehen.[539]

---

534) Die Möglichkeit, Ortskommissionen zu bestellen, gibt es nicht mehr. Der bisherige § 83 HGO wurde gestrichen, weil man ein Bedürfnis, neben dem Ortsbeirat Ortskommissionen einzurichten, nicht mehr für gegeben ansah. Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 10.

535) Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 8.

536) Vgl. Protokoll der 21. Sitzung des Hessischen Landtages (7. Wahlperiode) vom 22.9.1971, Sp. 1090 (Abg. Dr. Lindner).

537) So die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/547 S. 10. Ein Vorrang des Grenzänderungsvertrages gegenüber gesetzlichen Vorschriften, wie er in KPBl. 1972, 910 angenommen wird, ist demnach nicht bezweckt (vgl. auch BÖCHER S. 10). Bei Grenzänderungsverträgen, die nach Inkrafttreten der neu gefaßten §§ 81, 82 HGO abgeschlossen wurden, ergibt sich die Bindung an die §§ 81, 82 HGO schon daraus, daß diese sich "nur intra legem bewegen dürfen" (MUNTZKE-SCHLEMPP, Erl. X zu § 18 HGO).

538) Das ergibt ein Umkehrschluß aus § 6 II 2 HGO.

539) Auf die Kritik oben S. 171 sei hier verwiesen.

Gesetzliche Voraussetzung ist nur die Existenz "engerer örtlicher Gemeinschaften" in der Gemeinde. Dieses Erfordernis wird nicht in jedem Fall die als zulässig angesehene Zusammenfassung mehrerer Ortsteile zu einem Ortsbezirk [540] gestatten. Insbesondere ist die Zusammenfassung räumlich getrennt liegender Siedlungseinheiten regelmäßig nicht mit dem Erfordernis einer "engeren örtlichen Gemeinschaft" vereinbar, selbst wenn man mit SCHLEMPP [541] der Gemeindevertretung einen gewissen Entscheidungsspielraum in dieser Frage einräumt.

Während für die Ortsbezirksgröße keine Begrenzung geschaffen wurde, hat der Gesetzgeber mit der Novelle vom 2.11.71 für die Größe des Ortsbeirats Rahmensätze aufgestellt, um nicht zu schwerfällige Organe zu schaffen. [542] Nach § 82 I 3 HGO besteht der Ortsbeirat aus mindestens 3, höchstens 9 Mitgliedern, in Ortsbezirken mit mehr als 8.000 Einwohnern aus höchstens 19 Mitgliedern. Innerhalb dieser Richtsätze kann die Gemeindevertretung die Zahl der Ortsratsmitglieder nach ihrem Ermessen in der Hauptsatzung [543] festlegen. [544]

Eine weitere Neuerung ist der geänderte Wahlmodus. Bislang erfolgte die Wahl des Ortsbeirats durch die Gemeindevertretung unter Berücksichtigung des Gemeindewahlergebnisses im Ortsbezirk. [545] Nunmehr werden die Mitglieder des Ortsbeirats direkt von den Bürgern des Ortsbezirks gewählt, wobei eine Anlehnung an die niedersächsische Regelung nicht zu verkennen ist. [546] Mit dem geänderten Wahlmodus soll nach der Begründung der Regierungsvorlage die

---

540) Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 10; SCHLEMPP, Erl. II 2 zu § 81 HGO.
541) Erl. II 2 zu § 81 HGO. Terminologisch ist es jedoch nicht einwandfrei, von einem Ermessensspielraum der Gemeindevertretung zu sprechen, denn hier handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Vgl. dazu den grundlegenden Aufsatz von BACHOF, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, 97 ff. (98).
542) Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 10.
543) Für die erstmalige Einrichtung eines Ortsbeirats im Zuge eines Gemeindezusammenschlusses oder einer -eingliederung genügt die im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Zahl der Ortsbeiratsmitglieder (vgl. § 82 I 3 1. Hs. HGO).
544) BÖCHER S. 10.
545) Vgl. § 82 I 1 HGO (a.F.).
546) Vgl. einerseits § 55 a II 1-3, VII 1 NGO und andererseits § 82 I 1, 2, VII HGO.

direkte Beteiligung der Bürger des Ortsbezirks gestärkt und dem Argument entgegengetreten werden, daß die Gemeindevertretung möglicherweise einen diesen Bürgern nicht genehmen Ortsbeirat wähle. [547] Dennoch hat man auf eine Verbindung zur Gemeindevertretung nicht ganz verzichtet. Nach § 82 I 5 HGO können im Ortsbezirk wohnende Gemeindevertreter, die nicht in den Ortsbeirat gewählt wurden, an den Sitzungen des Ortsbeirats mit beratender Stimme teilnehmen. Während Gemeindevertreter, wie sich indirekt aus dieser Vorschrift ergibt, ohne weiteres in den Ortsbeirat gewählt werden können, ist für Mitglieder des Magistrats sowie für hauptamtliche Beamte und Angestellte der Gemeinde und anderer in § 37 HGO genannter Einrichtungen die gleichzeitige Mitgliedschaft im Ortsbeirat ausgeschlossen (§ 82 I 4 HGO).[548]

2. Aufgaben

Ausführlicher als in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist der Aufgabenbereich der Ortschaftsvertretung in Hessen geregelt. Von den verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Verwaltung der Gemeinde ist das sog. Vorschlagsrecht das umfassendste Recht des Ortsbeirats. Es bezieht sich nach § 82 II 2 HGO auf alle Angelegenheiten, die den Ortsbezirk angehen. Kritisch ist allerdings dazu anzumerken, daß diesem Vorschlagsrecht keine gesetzliche Pflicht der Gemeindeorgane gegenübersteht, die Vorschläge innerhalb einer bestimmten Frist zu behandeln.[549]

Das Anhörungsrecht des Ortsbeirats "zu allen wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk betreffen", ist im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage [550] als zwingende Vorschrift ausgestaltet worden und kann folglich mit kommunalaufsichtlichen Mitteln durchgesetzt werden.[551] Abgesehen von dem in § 82 II 1 HGO als Beispiel

---

547) LT-Ds. 7/547 S. 10.
548) BÖCHER S. 10 f.; SCHLEMPP, Erl. IV zu § 82 HGO; KPBl. 1972, 910. Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 10 ("Da der Ortsbeirat ein quasiparlamentarisches Organ ist...").
549) Vgl. dazu Art. 60 IV bayGO. Eine solche Regelung ist einer gesetzlich normierten Pflicht des Vorsitzenden der Gemeindevertretung, die betreffende Angelegenheit in die Tagesordnung der Gemeindevertretung aufzunehmen (dafür KPBl. 1972, 910), vorzuziehen. Das Vorschlagsrecht besteht nämlich nicht nur gegenüber der Gemeindevertretung, sondern gegenüber allen Gemeindeorganen. Insofern ist die Bezeichnung des Ortsbeirats als "Hilfsorgan der Gemeindevertretung" (vgl. LT-Ds 7/547 S. 12) etwas irreführend.
550) § 82 II 2 HGO (a.F.) war eine Soll-Vorschrift.
551) Darauf wird in der Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/547 S. 11, ausdrücklich hingewiesen.

aufgeführten Entwurf des Haushaltsplans, enthält das Gesetz leider keine weiteren Anhaltspunkte dafür, welche Angelegenheiten "wichtig" im Sinne dieser Bestimmung sind.[552] Das kann in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Deshalb wird teilweise empfohlen, allgemein festzulegen, welche Angelegenheiten insbesondere als wichtig angesehen werden.[553] Es ist aber zu berücksichtigen, daß es sich dabei letztlich nur um unverbindliche Interpretationsregeln handeln kann, die den Geltungsbereich des § 82 II 1 HGO weder einengen noch ausdehnen können.[554]

Den Beratungsrechten steht eine Beratungspflicht gegenüber. Nach § 82 II 3 HGO hat der Ortsbeirat zu den Fragen, die ihm von der Gemeindevertretung oder vom Gemeindevorstand vorgelegt werden, Stellung zu nehmen.[555] Auch hier vermißt man eine Regelung für den Fall, daß der Ortsbeirat nicht oder nicht in einer angemessenen Frist Stellung bezieht.[556]

Während die Beratungszuständigkeiten gesetzlich abgesichert sind, hat bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen die Sorge um die Einheit der Gemeindeverwaltung eine unübersehbare Rolle gespielt. Zwar ist es nach § 82 III HGO möglich, daß dem Ortsbeirat Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung übertragen werden, die Delegationsermächtigung ist aber mit so vielen Kautelen versehen, daß die dieser Vorschrift zugemessene "besondere Bedeutung"[557] in der Praxis wohl nicht zum Tragen kommt.[558]

---

552) Allgemein wird man davon ausgehen müssen, daß sich die Wichtigkeit der Angelegenheit konkret auf den Ortsbezirk beziehen muß und nicht in gleicher Weise die ganze Gemeinde betrifft. So mit Recht (zu vergleichbaren Regelungen im baden-württembergischen Gemeinderecht) GÖBEL-FRÖHNER, Erl. 2 zu § 76 bwGO; KUNZE-SCHMID Erl. I 2 zu § 76 d bwGO. Auch von der Größe des Ortsbezirks wird es vielfach abhängen, was im Einzelfall "wichtige Angelegenheit" ist; vgl. BÖCHER S. 14.

553) So KPBl. 1972, 910. Vgl. auch § 3 IV des von SCHLEMPP, Erl. VIII zu § 82 HGO, empfohlenen Musters einer Geschäftsordnung für Ortsbeiräte.

554) Der Begriff "wichtige Angelegenheit" kann als unbestimmter Rechtsbegriff in einem Organstreit von den Verwaltungsgerichten voll nachgeprüft werden; vgl. BÖCHER S. 14.

555) Auf die Ausführungen oben S. 75 wird verwiesen.

556) Vgl. BÖCHER S. 16, der dafür plädiert, in der Geschäftsordnung eine Frist von (idR) einem Monat festzulegen. Sofern innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme eingeht, soll nach einer von BÖCHER S. 29 entworfenen Mustergeschäftsordnung für Ortsbeiräte die Zustimmung des Ortsbeirats unterstellt werden.

557) Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 11.

558) Ebenso BÖCHER S. 16, 17.

Nach § 82 III HGO liegt die Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Ermessen der Gemeindevertretung. Dazu ist zu sagen, daß Macht erfahrungsgemäß nicht gern "veräußert" wird, [559] zumal sie mit der Verpflichtung verbunden ist, die für die Erledigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen (§ 82 III 3 HGO). Die Gemeindevertretung kann auch nur solche Zuständigkeiten übertragen, die sie selbst besitzt. [560] Aufgaben, die gesetzlich dem Gemeindevorstand zugewiesen sind, sind nicht auf den Ortsbeirat übertragbar. [561] Von den Aufgaben der Gemeindevertretung scheiden wiederum die für eine Delegation aus, die nach § 51 HGO zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeindevertretung gehören (§ 82 III 1 HGO). [562] Bei den übrig bleibenden Entscheidungszuständigkeiten ist schließlich noch zu prüfen, ob durch ihre Übertragung nicht die Einheit der Verwaltung der Gemeinde gefährdet wird (§ 82 III 1 HGO).

Selbst nach erfolgter Delegation ist die Rechtsposition des Ortsbeirats relativ ungesichert. Die Gemeindevertretung kann nämlich ihren Delegationsbeschluß jederzeit durch "einfachen" Beschluß widerrufen, weil für die Delegation keine Hauptsatzungsregelung vorgeschrieben ist. [563] Da der entscheidungsbefugte Ortsbeirat nach § 82 III 2 HGO einem beschließenden Ausschuß (§ 62 I 2 HGO) gleichgestellt wird, besteht schließlich noch das Recht und die Pflicht des Gemeindevorstands, gegen rechtswidrige Beschlüsse des Ortsbeirats oder solche, die das Wohl der Gemeinde gefährden, eine Entscheidung der Gemeindevertretung herbeizuführen. [564]

3. Der Ortsvorsteher als Vorsitzender des Ortsbeirats

Der Ortsbeirat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden mit der Bezeichnung "Ortsvorsteher" (§ 82 IV 1, 2 HGO). Der Ortsvorsteher bildet also nicht wie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen einen "Ersatz" für den Ortsbeirat. Die Bezeichnung "Ortsvorsteher"

---

559) SCHNEIDER S. 77.
560) BÖCHER S. 16.
561) BÖCHER S. 16, 17.
562) Bei Aufgaben, die die Gemeindevertretung gemäß § 50 I 2 HGO auf andere Gemeindeorgane übertragen hat, muß die Gemeindevertretung von ihrem Rückholrecht nach § 50 I 5 HGO Gebrauch machen, wenn sie diese auf den Ortsbeirat übertragen will.
563) BÖCHER S. 16, 17. "Widerruflich" iSd. § 82 III 1 HGO ist nur die Übertragung aller oder einzelner Entscheidungsbefugnisse, nicht etwa eine bereits vom Ortsbeirat getroffene Entscheidung; vgl. MÜLLER S. 136.
564) BÖCHER S. 17; KPBl. 1972, 911; LT-Ds. 7/547 S. 11.

soll die Mittlerrolle des Ortsbeiratsvorsitzenden zwischen den Bürgern des Ortsbezirks einerseits und der Gemeindevertretung und dem Gemeindevorstand andererseits unterstreichen. [565] Wie der Ortsvorsteher seine Mittlerfunktion gegenüber der Gemeindevertretung erfüllen soll, läßt das Gesetz offen, denn ein Teilnahmerecht bei Sitzungen der Gemeindevertretung wird dem Ortsvorsteher nicht eingeräumt. [566] Überhaupt sind besondere Rechte im Verhältnis zu anderen Gemeindeorganen gesetzlich nicht vorgesehen. Der Ortsvorsteher nimmt im wesentlichen nur die Aufgaben wahr, die mit seiner Stellung als Vorsitzender des Ortsbeirats zusammenhängen. [567] Da es sich hierbei um bloße Ordnungsfunktionen innerhalb des Organs "Ortsbeirat" handelt, [568] ist es nicht gerechtfertigt, den Ortsvorsteher als besonderes Organ neben dem Ortsbeirat zu qualifizieren. [569]

Mit der kommunalen Neugliederung hängt es zusammen, daß § 82 IV 4 HGO die Möglichkeit eröffnet, den Ortsvorsteher zusätzlich mit der Leitung einer Außenstelle der Gemeindeverwaltung im Ortsbezirk zu betrauen. [570] Diese Regelung soll nach der Begründung der Regierungsvorlage eine bürgernahe Verwaltung gewährleisten. [571] Sie ist aber sicherlich auch als Ausgleich und Anreiz für die im Zuge der Gebietsreform zwangsläufig aus ihren Ämtern ausscheidenden Bürgermeister gedacht. [572] Der Ortsvorsteher ist nämlich in diesem Falle zum Ehrenbeamten zu ernennen (§ 82 IV 4 HGO) und er hat Anspruch auf Gewährung einer Aufwandsentschädigung (§ 82 V 2 HGO). [573]

Die Kombination von Vorsitz im Ortsbeirat und Leitung der Außenstelle der Gemeindeverwaltung ist offenbar in Anlehnung an die

---

565) So die Begründung der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/547 S. 11.
566) Es sei denn, ihm steht dieses Recht als gleichzeitiges Mitglied der Gemeindevertretung zu.
567) Insoweit ist er weitgehend dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung gleichgestellt (vgl. § 82 V 1 iVm § 58 I-VI HGO).
568) Vgl. im einzelnen BÖCHER S. 13, 14; SCHLEMPP, Erl. IX zu § 82 HGO.
569) Ebenso zur entsprechenden Rechtslage beim Vorsitzenden der Gemeindevertretung BLEUTGE S. 45; KNÖPPEL S. 72. Vgl. auch WOLFF II § 87 I c.
570) Vgl. LT-Ds. 7/547 S. 8, 9; KPBl. 1972, 603.
571) LT-Ds. 7/547 S. 8, 9.
572) Vgl. KPBl. 1972, 603.
573) Ortsvorsteher, die nicht Leiter einer Außenstelle der Gemeindeverwaltung sind, haben wie alle Ortsbeiratsmitglieder nur einen Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes nach § 27 I HGO.

in Gemeinden bis zu 1.500 Einwohnern zulässige Bürgermeisterverfassung [574] geschaffen worden. Das dürfte mit dazu beigetragen haben, daß in vielen Grenzänderungsverträgen den früheren ehrenamtlichen Bürgermeistern diese Doppelfunktion zugestanden worden ist. [575] Im Unterschied zur Bürgermeisterverfassung, bei der der Bürgermeister nach § 79 II 1 HGO nicht gleichzeitig Mitglied der Gemeindevertretung sein darf, bleibt der Ortsvorsteher, dem die Leitung der Außenstelle übertragen wird, stimmberechtigtes Mitglied des Ortsbeirats. [576] Das ist zu Recht als inkonsequent kritisiert worden, weil damit eine personelle Einheit zwischen einem quasi-parlamentarischen Organ und der Gemeindebürokratie hergestellt wurde, die man sonst in der HGO vermieden hat. [577] In der Tat kann die unabhängige Wahrnehmung des Ortsbeiratsmandats einerseits und die weisungsgebundene Stellung innerhalb der Gemeindebürokratie andererseits [578] Interessenkonflikte hervorrufen, auch wenn sich die Weisungsbefugnis des Leiters der Gemeindeverwaltung nicht auf die Funktion des Ortsvorstehers als Ortsbeiratsvorsitzender erstreckt.

Im Vergleich zur niedersächsischen Regelung (§ 55 b I 4 NGO) fällt auf, daß der Gesetzgeber nicht von Hilfsfunktionen der Gemeindeverwaltung spricht, die dem Ortsvorsteher übertragen werden können, sondern von der "Leitung" einer Außenstelle der Gemeindeverwaltung. Nach dem Wortsinn muß man davon ausgehen, daß dem Ortsvorsteher in der Außenstelle andere Gemeindebedienstete unterstehen. Sicherlich ist es als minus aber auch zulässig, daß der Ortsvorsteher allein einfache örtliche Verwaltungsgeschäfte erledigt. Die uneingeschränkte Möglichkeit, einem Ehrenbeamten die Leitung einer Außenstelle zu übertragen, ist ohnehin problematisch, wenn man bedenkt, daß bei Verwaltungsaußenstellen in großen Ortsbezirken schwierige Verwaltungsaufgaben anfallen können.

4. Der Geschäftsgang

An Stelle einer Pauschalverweisung hat der Gesetzgeber in § 82 V 1 HGO die einzelnen auf das Verfahren im Ortsbeirat anwendbaren Be-

---

574) Vgl. § 9 II 2, 3 iVm §§ 78, 79 HGO.
575) Vgl. BÖCHER S. 13.
576) KPBl. 1972, 910.
577) Vgl. KPBl. 1972, 603; KPBl. 1972, 910; BÖCHER S. 12, 13.
578) Vgl. § 70 I 2 HGO.

stimmungen aufgezählt. Dabei ist hervorzuheben, daß die Sitzungen des Ortsbeirats grundsätzlich öffentlich sind (§ 82 V 1 iVm § 52 HGO), die Möglichkeit einer Abwahl des Ortsvorstehers besteht (§ 82 V 1 iVm § 57 II HGO) und die Gemeindevertretung die Geschäftsordnung für die Ortsbeiräte erläßt (§ 82 V 1 iVm § 62 V 4 HGO).[579]

Weiter verdient das Verhältnis des Gemeindevorstands zum Ortsbeirat Erwähnung. Anders als bei den Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse nimmt der Gemeindevorstand nicht kraft Gesetzes an den Sitzungen des Ortsbeirats teil.[580] Grund dieser Regelung dürfte es gewesen sein, eine übermäßige Inanspruchnahme des Gemeindevorstands zu vermeiden.[581] Ein Teilnahmerecht des Gemeindevorstands steht diesem Gesetzeszweck nicht entgegen, es müßte allerdings in der Hauptsatzung oder in der Geschäftsordnung festgelegt sein.[582] Wie sich aus der Verweisung auf § 58 HGO ergibt, bestimmt der Ortsvorsteher "im Benehmen" mit dem Gemeindevorstand die Tagesordnung und den Zeitpunkt der Sitzung. Der Ortsvorsteher ist verpflichtet, den Ortsbeirat unverzüglich einzuberufen, wenn es der Gemeindevorstand unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes verlangt und dieser zur Zuständigkeit des Ortsbeirats gehört.[583] Dieser Weg könnte notfalls zur Forcierung eines Anhörverfahrens beschritten werden.

Dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung hat der Gesetzgeber kein besonderes Teilnahmerecht eingeräumt.[584] Er kann, soweit er nicht im Ortsbezirk wohnt, wie alle anderen nicht im Ortsbezirk wohnenden Gemeindevertreter nur als Zuhörer an den Sitzungen teilnehmen.[585] Dem Ortsbeirat ist es allerdings unbenommen, ihm zu einzelnen Verhandlungsgegenständen das Wort zu erteilen.

---

579) In der Regierungsvorlage, LT-Ds 7/547 S. 12, wird das damit begründet, daß der Ortsbeirat ein Parallel- und Hilfsorgan der Gemeindevertretung ist. Zu den praktischen Gründen für eine solche Regelung vgl. BÖCHER S. 25. Die in KPBl. 1972, 911 vertretene Auffassung, daß sich der Ortsbeirat selbst eine Geschäftsordnung geben kann, ist mit dem Gesetz nicht vereinbar.

580) In § 88 V HGO wird weder auf § 59 noch auf § 62 V 2 HGO verwiesen. Vgl. BÖCHER S. 24.

581) Vgl. Protokoll der 21. Sitzung des Hessischen Landtages (7. Wahlperiode) vom 22.9.1971, Sp. 1088 (Abg. Krollmann).

582) Für eine solche Regelung BÖCHER S. 24.

583) § 82 V 1 iVm § 56 HGO. Vgl. zur Einberufung des Ortsbeirats BÖCHER S. 17 ff.; SCHLEMPP, Erl. V und VII 5 zu § 82 HGO.

584) § 82 V 1 HGO verweist nicht auf § 62 IV HGO.

585) Vgl. § 82 I letzter Satz HGO.

5. Die Aufhebung des Ortsbeirats

Die Aufhebung des Ortsbeirats ist nur unter erschwerten Bedingungen möglich, unabhängig davon, ob die Einrichtung auf einem Gebietsänderungsvertrag beruht oder nicht. In zeitlicher Hinsicht ist die Aufhebung frühestens zum Ende einer Wahlzeit rechtlich zulässig (§ 82 VI 1 HGO). Für den Aufhebungsbeschluß ist im Gegensatz zum Einrichtungsbeschluß eine qualifizierte Mehrzeit in der Gemeindevertretung und zusätzlich noch die Zustimmung des betroffenen Organs notwendig (§ 82 VI 2 HGO), um - wie es in der Regierungsvorlage heißt - "dem Ortsbeirat, wenn er einmal errichtet ist, eine gewisse Beständigkeit zu verleihen". [586] Das bedeutet, daß ohne die Zustimmung des Ortsbeirats eine Aufhebung der Ortschaftsverfassung auch dann ausgeschlossen ist, wenn die Ortschaft vollständig in die neue Gemeinde integriert ist. [587]

Selbst wenn man die Funktion der Ortschaftsverfassung nicht lediglich darin sieht, für eine Übergangszeit das Zusammenwachsen zu einer neuen Verwaltungseinheit zu erleichtern, erheben sich gegen diese Regelung Bedenken. Gesetzt den Fall, daß sich der Ortsbeirat nur aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zusammensetzt, wäre es möglich, daß eine kleine Minderheit der Gemeindevertretung über ihre gleichzeitige Mitgliedschaft im Ortsbeirat die Durchführung eines Mehrheitsbeschlusses der Gemeindevertretung blockiert. [588] Außerdem könnte die Erwägung, daß eine spätere Lösung vom Ortsbeirat nur unter äußerst erschwerten Bedingungen zulässig ist, die Gemeindevertretung dazu verleiten, von vornherein auf seine Einrichtung zu verzichten.

4. Kapitel

Baden-Württemberg

I. Die Ortschaftsverfassung als Anreiz für freiwillige Gemeindefusionen

Die kommunale Gebietsreform in Baden-Württemberg [589] unterscheidet sich in einigen Punkten von der Gebietsreform anderer

586) LT-Ds. 7/547 S. 12.
587) KPBl. 1972, 910.
588) KPBl. 1972, 910.
589) Vgl. dazu HOPPE-RENGELING S. 13 ff.; MATTENKLODT S. 72 ff., 170 ff.; Eildienst LKT 1971, 242 f.

Länder. So ist beispielsweise die Kreisreform vor der Gemeindereform abgeschlossen worden. [590] Bei der Reform der Gemeindeebene, die durch Zusammenschlüsse zu Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften [591] gekennzeichnet ist, stand von Anfang an das Prinzip der Freiwilligkeit im Vordergrund. [592]

1. Die Entwicklung bis 1970

Nachdem durch Gesetz vom 26.3.1968 die Voraussetzungen für die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften geschaffen waren, [593] ging man daran, auch für den Zusammenschluß zu Einheitsgemeinden günstigere Bedingungen zu schaffen. Es hatte sich gezeigt, daß ein wesentliches Hindernis für das Zustandekommen von Gemeindezusammenschlüssen darin lag, daß die Gemeinden befürchteten, nach Aufgabe ihrer Selbständigkeit keine Möglichkeit eigenverantwortlicher bürgerschaftlicher Verwaltung mehr zu haben. [594] Aus diesem Grunde sah ein Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10.12.1969 [595] vor, daß Gemeinden durch Grenzänderungsvereinbarung "für die von der Grenzänderung betroffenen Gebietsteile" die Ortschaftsverfassung einführen können. [596] Die vom baden-württembergischen Innenministerium eingesetzte Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform hatte diesen Gesetzentwurf begrüßt und die Ortschaftsverfassung als geeignetes Mittel bezeichnet, sowohl den Zusammenschluß kleinerer Gemeinden als auch den von Umlandgemeinden und Kernstadt zu erleichtern. [597]

Bei den Landtagsberatungen hat der Gesetzentwurf zu erheblichen Auseinandersetzungen geführt. [598] Unter anderem wurde unter Hinweis auf schon in der Gemeindeordnung existierende Vorschriften

---

590) Das am 1.1.1973 in Kraft getretene Kreisreformgesetz vom 26.7.1971 (bwGBl. S. 314) hat die Zahl der Landkreise von 63 auf 35 reduziert. Vgl. HOPPE-RENGELING S. 14, 15; Eildienst LKT 1971, 242.
591) Dazu oben S. 8.
592) Vgl. HOPPE-RENGELING S. 13, 14; MATTENKLODT S. 72-74, 170.
593) Vgl. § 1 Ziff. 8 des Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden vom 26.3.1968 (bwGBl. S. 114).
594) So die Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, LT-Ds. 5/1810 S. 5.
595) LT-Ds. 5/1810.
596) Vgl. § 76 a bwGO idF. des Regierungsentwurfs, LT-Ds. 5/1810.
597) Vgl. GUTACHTEN (A) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 31 (einschl. Begründung), in DOKUMENTATION S. 536, 547 f.; GUTACHTEN (B) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 15 (einschl. Begründung), in DOKUMENTATION S. 556, 563 f.
598) Vgl. dazu VOLZ, KPBl. 1970, 1337 f.

die Notwendigkeit für die Einführung der Ortschaftsverfassung bestritten. [599] Hier ist vor allem auf die besonderen Vorschriften für Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken hinzuweisen. Nach § 27 II bwGO kann in solchen Gemeinden durch die Hauptsatzung die sog. unechte Teilortswahl eingeführt werden. Sinn der unechten Teilortswahl ist es, räumlich abgetrennten Gemeindeteilen eine Vertretung ihrer Belange im Gemeinderat zu sichern. [600] Dies wird dadurch gewährleistet, daß die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke besetzt werden, wobei für das Zahlenverhältnis nicht nur der Bevölkerungsanteil, sondern auch die örtlichen Verhältnisse maßgebend sind (§ 27 II 1, 3 bwGO). [601] Neben der unechten Teilortswahl besteht außerdem die bereits erwähnte [602] Möglichkeit, in Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken Gemeindebezirke mit Bezirksbeiräten zu bilden (§§ 75 III, 76 bwGO).

Diese Möglichkeiten wurden aber letztlich nicht für ausreichend gehalten, freiwillige Zusammenschlüsse zu Einheitsgemeinden zu fördern und so wurden die §§ 76 a - 76 g über die Ortschaftsverfassung durch das Zweite Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.7.1970 [603] in die Gemeindeordnung eingefügt. Allerdings weicht die jetzige Fassung dieser Vorschriften in einigen Teilen vom Gesetzentwurf der Landesregierung ab, [604] insbesondere ist die Einführung der Ortschaftsverfassung nicht auf Gemeindezusammenschlüsse beschränkt, sondern für alle Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken offengehalten worden (§ 76 a S. 1 bwGO). [605]

2. Der weitere Ablauf der Gemeindereform

Die neu in die Gemeindeordnung aufgenommenen Bestimmungen über die Ortschaftsverfassung haben in Verbindung mit finanziellen

---

599) Vgl. VOLZ aaO.; ferner die Stellungnahme des Württembergischen Gemeindetages in LT-Ds 5/1810 S. 6.
600) KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 27 bwGO.
601) Die Teilortswahl wird als "unecht" bezeichnet, weil keine Trennung in Einzelwahlgebiete erfolgt, jeder Wähler vielmehr die Gemeinderäte aller Teilorte wählt. Vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 27 bwGO.
602) Siehe oben S. 35, 36.
603) bwGBl. 1970 S. 419.
604) Vgl. dazu VOLZ, KPBl. 1970, 1337 ff.
605) Im Regierungsentwurf hatte man davon Abstand genommen, weil in den bestehenden Gemeinden bisher kaum das Bedürfnis aufgetreten war, Ortsteilen eine stärkere Eigenständigkeit einzuräumen; vgl. LT-Ds. 5/1810 S. 6.

Anreizen dazu beigetragen, die Zusammenschlußbewegung zu forcieren. [606] Die Zahl der Gemeinden hat sich durch freiwillige Zusammenschlüsse von 3.379 (Stand 1.1.1968) auf 2.395 Gemeinden (Stand 1.8.1972) verringert. [607]

Entgegen ursprünglichen Erwägungen, die Gemeindereform auf freiwilliger Basis zu Ende zu führen, [608] hat man jetzt gesetzliche Maßnahmen zur Beendigung der Gemeindereform eingeleitet. [609] Nach Verabschiedung des sog. Schlußgesetzes zur Gemeindereform, das nach den Zielplanungen zum 1.1.1975 wirksam werden soll, soll die Zahl der gemeindlichen Verwaltungseinheiten auf 862 geschrumpft sein. [610] In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß sich die Landesregierung in ihren Grundsätzen zur Zielplanung der Gemeindereform vom 30.1.1973 [611] für die Einführung der Ortschaftsverfassung in großflächigen Einheitsgemeinden ausspricht. [612]

II. Die Ortschaftsverfassung nach den §§ 76 a - 76 g bwGO

1. Die Einrichtung von Ortschaften

Die Einrichtung von Ortschaften setzt nach § 76 a bwGO "räumlich getrennte Wohnbezirke" innerhalb der Gemeinde voraus. Darunter wird man mit KUNZE-SCHMID [613] bewohnte Gemeindeteile zu verstehen haben, die mit der übrigen Gemeinde nicht in einem geschlossenen Siedlungszusammenhang stehen. Diese Voraussetzung wird aber bei eingegliederten Gemeinden nicht immer gegeben sein, denn vielfach sind ja gerade Verflechtungsbeziehungen der Grund für die Neugliederung. Ist trotz der Verflechtungen mit der aufnehmenden Gemeinde noch örtliches Eigenleben vorhanden, ergibt sich die negative Konsequenz, daß allein räumliche Zusammenhänge die Einführung der Ortschaftsverfassung verbieten. [614] Dieser Nachteil der neuen Fassung des § 76 a bwGO ist offenkundig übersehen worden, als man sich gegen die Formulierung in § 76 a des

---

606) GERSTNER, KPBl. 1974, 12.
607) HOPPE-RENGELING S. 14.
608) Vgl. MATTENKLODT S. 170; HOPPE-RENGELING S. 15.
609) Vgl. Die demokratische Gemeinde 1974, 69.
610) GERSTNER, KPBl. 1973, 1135; Die demokratische Gemeinde 1974, 186.
611) in bwGABl. 1973 S. 162.
612) GRUNDSÄTZE, Ziff. 2.4.2. c).
613) Erl. II 2 a zu § 27 bwGO.
614) Deswegen will HEPPNER, Die Gemeinde 1970, 349 (zitiert nach KUNZE-SCHMID, Erl. 3 zu § 76 a bwGO) im Falle der baulichen Verschmelzung auf die Existenz bürgerschaftlichen Eigenlebens abstellen. Das dürfte mit dem Wortlaut des § 76 a S. 1 bwGO aber kaum vereinbar sein (ablehnend auch KUNZE-SCHMID, aaO.).

Regierungsentwurfes [615] entschied, die die Ortschaftsverfassung für alle von einer Gemeindegrenzänderung betroffenen Gebietsteile zuließ.

Formelle Voraussetzung für die Wirksamkeit der Ortschaftsverfassung ist eine Regelung in der Hauptsatzung (§ 76 b I bwGO). Eine entsprechende Grenzänderungsvereinbarung reicht im Gegensatz zur hessischen Regelung (§ 81 S. 4 HGO) nicht aus, sie bedarf in jedem Falle der Transformation durch die Hauptsatzung.[616] Sofern die Einführung der Ortschaftsverfassung nicht im Grenzänderungsvertrag vereinbart wurde, liegt sie im Ermessen des Gemeinderates. Dieser kann sich an Stelle der Ortschaftsverfassung auch für die Einrichtung von Bezirken und Bezirksbeiräten nach § 75 III bwGO entscheiden, [617] wobei allerdings zu bedenken ist, daß den Bezirksbeiräten keine Entscheidungsbefugnisse übertragen werden können. [618]

Mit dem Ziel, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, dürfte es zusammenhängen, daß für die Einrichtung von Ortschaften keine bestimmte Größenordnung verlangt wird. So können selbst Zwerggemeinden innerhalb der Einheitsgemeinde als Ortschaften fortbestehen. Das wäre weniger bedenklich, wenn in diesen ehemaligen Gemeinden kleinsten Zuschnitts nur ein Ortsvorsteher bestellt werden müßte. Nach § 76 b II, III bwGO sind aber Ortschaftsrat und Ortsvorsteher obligatorische Organe in der Ortschaft. [619]

2. Der Ortschaftsrat

Der Ortschaftsrat, "die bürgerschaftliche Vertretung der Ortschaft", [620] wird direkt von den in der Ortschaft wohnenden Gemeindebürgern gewählt (§ 76 c I 1 bwGO). Da sich die Wahl in

---

615) LT-Ds. 5/1810.
616) KUNZE-SCHMID, Erl. I 2 zu § 76 b bwGO. Ebenso die Begründung zu § 76 b I des Regierungsentwurfs, LT-Ds. 5/1810 S. 7.
617) Daneben besteht die Möglichkeit, die unechte Teilortswahl nach § 27 II bwGO einzuführen. Vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. 6 zu § 76 a bwGO.
618) Vgl. BREDE S. 137; GÖBEL-FRÖHNER, Erl. 4 zu § 76 bwGO. KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 76 bwGO (allerdings mit unrichtiger Begründung; vgl. MÜLLER S. 125 ff.).
619) KUNZE-SCHMID, Erl. II 1 zu § 76 b bwGO.
620) KUNZE-SCHMID, aaO.

sachlicher und zeitlicher Übereinstimmung mit der Wahl der Gemeinderäte vollzieht, [621] die Amtszeit identisch ist und auch die Rechtsstellung der Mitglieder des Ortschaftsrats der der Gemeinderäte entspricht, [622] ist der Übergang von der selbständigen Gemeinde zur Ortschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit für den Bürger insoweit kaum spürbar. Das gilt erst recht, wenn bei der erstmaligen Errichtung einer Ortschaft im Zuge einer Eingemeindung die bisherigen Gemeinderäte als Ortschaftsräte weiter im Amt bleiben, wie es die Hauptsatzung nach § 76 c I 2 bwGO vorsehen kann.

Hinsichtlich des früheren und jetzigen Aufgabenbereiches bestehen jedoch gravierende Unterschiede. Während der Gemeinderat kraft Gesetzes über alle Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, soweit nicht die Zuständigkeit des Bürgermeisters gegeben ist (§ 24 I 2 bwGO), sind dem Ortschaftsrat kraft Gesetzes nur beratende Zuständigkeiten zugewiesen (§ 76 d I bwGO). [623] Entscheidungsbefugnisse hat der Ortschaftsrat nur, wenn sie ihm vom Gemeinderat übertragen werden (§ 76 d II bwGO).

Im einzelnen ist eine Parallelität mit den Aufgaben des hessischen Ortsbeirats nicht zu verkennen, insbesondere stimmen die Vorschlags- und Anhörungsrechte nahezu wörtlich überein. [624] Auf sie braucht daher hier nicht mehr eingegangen zu werden. [625] Der Stellungnahmepflicht des Ortsbeirats nach § 82 II 3 HGO entspricht eine Beratungspflicht des Ortschaftsrates, die allerdings - abweichend von der hessischen Regelung - nur gegenüber der örtlichen Verwaltung besteht (§ 76 d I 1 bwGO). Hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse ist der Ortschaftsrat im Vergleich zum hessischen Ortsbeirat dadurch besser gestellt, daß die Übertragung zwingend in der Hauptsatzung zu regeln ist. Damit ist ein Widerruf der Delegation nur unter den erschwerten Bedingungen des § 7 II bwGO zulässig.

Der im Verhältnis zwischen dem Gemeinderat und den beschließenden Ausschüssen geltende § 39 III bwGO, der erhebliche Eingriffe in

---

621) Im Falle einer Eingemeindung erfolgt die Wahl ausnahmsweise gleich nach Einrichtung der Ortschaft (§ 76 c I 1 bwGO).
622) Vgl. §§ 76 c I 1, II 2; 76 f iVm § 32 bwGO.
623) KUNZE-SCHMID, Erl. I 1 zu § 76 d bwGO.
624) Vgl. einerseits § 82 II 1, 2 HGO, andererseits § 76 d I 2,3 bwGO.
625) Vgl. dazu oben S. 187 f.

die Beschlußzuständigkeit der Ausschüsse ermöglicht, [626] ist auf das Verhältnis Gemeinderat - Ortschaftsrat nicht analog anwendbar.[627] Es fehlt an der Rechtsähnlichkeit zwischen den beschließenden Ausschüssen und dem Ortschaftsrat. Während die Ausschüsse schon auf Grund ihrer Bestellung in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Gemeinderat stehen, sind die unmittelbar gewählten Ortschaftsräte eigenständige Organe in der Ortschaft.[628] Dem entspricht es, daß nach § 76 f bwGO nicht die Vorschriften über die Ausschüsse, sondern die über den Gemeinderat auf den Ortschaftsrat sinngemäß anwendbar sind.[629] Folglich ist es dem Gemeinderat versagt, sich analog § 39 III 4 bwGO Einzeleingriffe in die Zuständigkeit der Ortschaftsräte in der Hauptsatzung vorzubehalten.[630] Die Stellung des Gemeinderats als "Hauptorgan der Gemeinde" (§ 24 I 1 bwGO) wird dadurch nicht beeinträchtigt. Die kommunalpolitisch wichtigsten Aufgaben sind ohnehin nach § 76 d II 2 bwGO der Entscheidung des Gemeinderats vorbehalten. Außerdem besteht die Entscheidungsmacht der Ortschaftsräte nur im Rahmen der vom Gemeinderat im Haushaltsplan für diese Zwecke bereitgestellten Mittel.[631]

Der Gesetzgeber hat dafür gesorgt, daß im Ortschaftsrat auch die Interessen der gesamten Gemeinde zur Geltung gebracht werden können. Nach § 76 c IV 1 bwGO ist der Bürgermeister berechtigt, an den Sitzungen des Ortschaftsrats teilzunehmen. Auf Verlangen ist ihm jederzeit das Wort zu erteilen. Teilnahmerechte genießen weiterhin die in der Ortschaft wohnenden Gemeinderäte, die nicht in den Ortschaftsrat gewählt wurden (§ 76 IV 2 bwGO). Im übrigen sind für das Verfahren im Ortschaftsrat die Vorschriften über das Verfahren im Gemeinderat maßgebend (§ 76 f bwGO).[632]

---

626) z. B. Einzelweisungen, Rückholrecht im Einzelfall, Abänderung und Aufhebung noch nicht vollzogener Beschlüsse (vgl. § 39 III 4 bwGO).
627) Ebenso KUNZE-SCHMID, Erl. II 3 zu § 76 d bwGO.
628) KUNZE-SCHMID, aaO.
629) Vgl. LT-Ds. 5/1810 S. 8 (zu § 76 f bwGO).
630) KUNZE-SCHMID, aaO. weisen zu Recht darauf hin, daß dies auch dem Zweck des Gesetzes, den ehemaligen Gemeinden die Möglichkeit eigenverantwortlicher Entscheidung für ihren Ortschaftsbereich zu belassen, widersprechen würde.
631) KUNZE-SCHMID, aaO.
632) KUNZE-SCHMID, Erl. zu § 76 f bwGO; LT-Ds. 5/1810 S. 8 (zu § 76 f bwGO).

3. Der Ortsvorsteher

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Ortsvorsteheramtes ist das Bestreben unverkennbar, den Bürgermeistern aufzulösender Gemeinden ein vergleichbares Betätigungsfeld in der neuen Gemeinde anzubieten. Da es für den Erfolg der freiwilligen Zusammenschlußbewegung nicht unwesentlich auf die Haltung der betroffenen Bürgermeister ankam, [633] hat man die Funktionen des Ortsvorstehers in der Ortschaft denen des Bürgermeisters in der Gemeinde angeglichen. Der Ortsvorsteher ist nicht nur Vorsitzender des Ortschaftsrats (§ 76 c III bwGO), sondern kraft Gesetzes auch Leiter der örtlichen Verwaltung und für den Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats zuständig (§ 76 e II 1 bwGO). [634] Während beim Ortsvorsteher hessischer Prägung die Eingliederung in die Gemeindebürokratie im Ermessen der Gemeinde steht, ist für den baden-württembergischen Ortsvorsteher die Doppelfunktion als Sachwalter der Ortschaft und ständiger Vertreter der Gemeindeverwaltung in der Ortschaft charakteristisch. [635] Er ist kraft Amtes der Ortschaft und der Gemeinde verpflichtet. [636] Diese besondere Rechtsstellung des Ortsvorstehers hat den Gesetzgeber veranlaßt, ihn nicht durch den Ortschaftsrat oder die in der Ortschaft wohnenden Bürger, sondern durch den Gemeinderat nach Anhörung des Ortschaftsrats wählen zu lassen. [637] Seiner Sachwalterfunktion wird dadurch Rechnung getragen, daß die Wahl aus der Mitte des Ortschaftsrats erfolgt (§ 76 e I 1 bwGO).

Der Ortsvorsteher ist zum Ehrenbeamten auf Zeit zu ernennen (§ 76 e I 2 bwGO). Daraus folgt aber nicht, wie KUNZE-SCHMID [638] meinen, daß der Ortsvorsteher auch als Vorsitzender des Ortschaftsrats den Weisungen des Bürgermeisters unterliegt. Die Bestellung zum Ehrenbeamten hängt damit zusammen, daß der Ortsvorsteher bei der Leitung

---

633) Vgl. den entsprechenden Hinweis in GUTACHTEN (B) BADEN-WÜRTTEMBERG, Leitsatz 15 (Begründung), in DOKUMENTATION S. 563.
634) Vgl. dazu die entsprechenden Funktionen des Bürgermeisters nach den §§ 42 I 1, 43 I bwGO.
635) Selbst wenn in der Ortschaft keine örtliche Verwaltung eingerichtet wird, weil eine Verpflichtung dazu nicht besteht (vgl. § 76 b IV bwGO), bleibt der Ortsvorsteher für den Vollzug der Beschlüsse des Ortschaftsrats zuständig. Vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. IV 1 zu § 76 b bwGO.
636) LT-Ds. 5/1810 S. 8 (zu § 76 e I bwGO).
637) Vgl. VOLZ, KPBl. 1970, 1338. Zu möglichen anderen Gründen vgl. oben S. 76, 77,
638) Erl. III zu § 76 c bwGO.

der örtlichen Verwaltung und der Ausführung der Ortschaftsratsbeschlüsse typische Verwaltungsaufgaben als Vertreter des Bürgermeisters wahrnimmt. Nur für diesen Wirkungskreis ordnet § 76 e II 2 bwGO die Bindung an Weisungen des Bürgermeisters an, um die Einheit der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten. [639] Dagegen hat der Ortsvorsteher in seiner Funktion als Vorsitzender des Ortschaftsrats eine vom Bürgermeister unabhängige Stellung, [640] denn er ist insoweit nicht Exponent der Gemeinde-, sondern der Ortschaftsinteressen. [641]

Auf den Ortsvorsteher sind nach § 76 f bwGO die Vorschriften über den Bürgermeister sinngemäß anwendbar. [642] Daraus ergibt sich für das Verhältnis des Ortsvorstehers zum Ortschaftsrat, daß dieser neben den geschäftsleitenden Funktionen [643] ein seine Organqualität begründendes [644] eigenes Widerspruchsrecht gegenüber gesetzwidrigen oder für die Gemeinde nachteiligen Beschlüssen des Ortschaftsrats hat. [645] Eigene Rechte können dem Ortsvorsteher auch im Verhältnis zum Gemeinderat zugestanden werden. Nach § 76 e III bwGO kann die Hauptsatzung bestimmen, daß Ortsvorsteher, die nicht Gemeinderäte sind, an den Gemeinderatssitzungen mit beratender Stimme teilnehmen können. Eine solche Regelung ist unbedingt zu empfehlen, um dem Ortsvorsteher eine optimale Vertretung der Ortschaftsbelange zu ermöglichen und ihm gleichzeitig ein Bild von der Interessenlage der gesamten Gemeinde zu vermitteln. [646]

Die Absicht, den ehemaligen Bürgermeistern ein attraktives Amt in der Ortschaft zu verschaffen, hat zu einer außergewöhnlich starken

---

639) Vgl. LT-Ds. 5/1810 S. 8 (zu § 76 e III bwGO).
640) Ebenso für eine vergleichbare Regelung im (aufgehobenen) rheinland-pfälzischen Selbstverwaltungsgesetz SCHUSTER-DIEHL, Erl. III zu § 59 SVG.
641) Vgl. die in der Begründung der Regierungsvorlage hervorgehobene Stellung des Ortsvorstehers als "Vertrauensmann der Ortschaft" (LT-Ds. 5/1810 S. 6). Mit dieser Qualifizierung, die nur auf die Funktion des Ortsvorstehers als Vorsitzender des Ortschaftsrats bezogen sein kann, ist die Annahme einer Weisungsgebundenheit unvereinbar.
642) Vgl. LT-Ds. 5/ 1810 S. 8 (zu § 76 f bwGO).
643) Vgl. insbesondere die über § 76 f anwendbaren §§ 34 I, 36 I bwGO.
644) Vgl. BLEUTGE S. 43; KNÖPPEL S. 72; WOLFF II 87 I c (alle in bezug auf die vergleichbare Rechtsposition eines Gemeinderatsvorsitzenden).
645) § 76 f iVm § 43 II bwGO. Für die Anwendbarkeit des § 43 bwGO auch KUNZE-SCHMID, Erl. III zu § 76 c bwGO.
646) Zu diesem Sinn der Vorschrift vgl. KUNZE-SCHMID, Erl. III zu § 76 e bwGO.

Rechtsstellung des Ortsvorstehers geführt, die nicht ganz unproblematisch ist. Auf die möglichen Interessenkonflikte aus den Eigenschaften als stimmberechtigtes Mitglied des Ortschaftsrats und als weisungsgebundener Leiter der örtlichen Verwaltung wurde schon an anderer Stelle hingewiesen. [647] Die weitgehende Einordnung des Ortsvorstehers in den Bereich der Gemeindeverwaltung begegnet aber auch deswegen Bedenken, weil die übrigen Mitglieder des Ortschaftsrats durch das verwaltungsmäßige Übergewicht des Ortsvorstehers und dessen Verbindungen zur Gemeindeverwaltung leicht überspielt werden könnten. [648] Dem Charakter des Ortschaftsrats als bürgerschaftliche Vertretung der Ortschaft wäre eine klare Trennung zwischen dem Ortschaftsrat unter einem aus seiner Mitte gewählten Vorsitzenden und dem Leiter der örtlichen Verwaltung dienlicher.[649] Außerdem entspricht die ehrenamtliche Leitung einer örtlichen Verwaltung zumindest in größeren Ortschaften nicht den Erfordernissen einer modernen Verwaltung. Deshalb ist verschiedentlich schon eine hauptamtliche Bestellung des Ortsvorstehers erwogen worden. [650]

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine für die ehemaligen Gemeinden sachgerechte Wahrnehmung der Ortsvorsteherfunktionen vielfach davon abhängen wird, daß es gelingt, die bisherigen Bürgermeister dieser Gemeinden für dieses Amt zu gewinnen. Dieses Ziel wird wesentlich dadurch erleichtert, daß § 2 des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden [651] die Weiterverwendung bisheriger Bürgermeister als Ortsvorsteher unter Wahrung ihres finanziellen Besitzstandes ermöglicht.

4. Die Aufhebung der Ortschaftsverfassung

Anders als in Hessen gibt es keine einheitlichen Voraussetzungen für die Aufhebung der Ortschaftsverfassung. Vielmehr sind mehrere Fallgestaltungen zu unterscheiden. Einmal kann die Ortschaftsverfassung unabhängig von Grenzänderungsvereinbarungen durch die Hauptsatzung eingeführt worden sein. In diesem Falle genügt für

---

647) Siehe oben S.191.
648) Vgl. KRÄMER S. 117 (für das Verhältnis Bezirksvertretung-Bezirksvorstand).
649) Vgl. KRÄMER, aaO.
650) Nach § 76 e II des Regierungsentwurfs (LT-Ds. 5/1810) konnte die Hauptsatzung für Ortschaften mit örtlicher Verwaltung die Bestellung eines Gemeindebeamten vorsehen. Zu entsprechenden Bestrebungen in neuerer Zeit vgl. GERSTNER, KPBl. 1973, 1135.
651) vom 28.7.1970 (bwGBl. S. 419) idF. des Gesetzes vom 27.12.1971 (bwGBl. 1972 S. 19).

die Aufhebung eine mit der Mehrheit der Stimmen aller Gemeinderatsmitglieder beschlossene Hauptsatzungsänderung.[652]

Ist die Ortschaftsverfassung auf Grund einer Grenzänderungsvereinbarung nach § 9 bwGO eingeführt worden, kommt es darauf an, ob dies befristet oder unbefristet geschehen ist. Bei einer Befristung werden die einschlägigen Hauptsatzungsbestimmungen mit Ablauf der Frist gegenstandslos, wenn die Befristung in die Hauptsatzung aufgenommen wurde. Soweit die Befristung lediglich im Grenzänderungsvertrag festgehalten wurde, ist zur Aufhebung der Ortschaftsverfassung eine Hauptsatzungsänderung notwendig.[653]

Auch bei einer unbefristeten Einführung der Ortschaftsverfassung ist eine Aufhebung nicht ausgeschlossen. Damit die Ortschaftsverfassung genügend Zeit zum Anlaufen und Wirksamwerden hatte,[654] ist sie jedoch frühestens zur übernächsten regelmäßigen Kommunalwahl nach Einrichtung der Ortschaften zulässig (§ 76 g S. 1 bwGO). Außerdem bedarf es neben der erforderlichen Hauptsatzungsänderung der Zustimmung des betroffenen Ortschaftsrats, die nur mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder beschlossen werden kann (§ 76 g S. 2 bwGO). Dieses Zustimmungserfordernis soll dem Schutz der Gemeinden, die ihre Selbständigkeit verloren haben, dienen.[655] Es kann sich aber unter Umständen als "Hemmschuh" für später notwendige innerorganisatorische Reformen erweisen.[656]

5. Kapitel

Rheinland-Pfalz

I. Die Ortsbezirke in der Reform

Obwohl die kommunale Gebietsreform in Rheinland-Pfalz weitgehend durch die Bildung sog. Verbandsgemeinden[657] geprägt war,[658]

---

652) Vgl. § 4 II bwGO.
653) KUNZE-SCHMID, Erl. zu § 76 g bwGO.
654) KUNZE-SCHMID, aaO.
655) KUNZE-SCHMID, aaO.
656) Vgl. die Ausführungen oben S. 95 und S. 193.
657) Dazu oben S. 9 ff.
658) Von 212 gemeindlichen Verwaltungseinheiten des Landes Rheinland-Pfalz entfallen 167 auf Verbandsgemeinden, 33 auf verbandsfreie Gemeinden und 12 auf kreisfreie Städte. Vgl. HOPPE-RENGELING, S. 26. Zur Gebietsreform in Rheinland-Pfalz vgl. ferner SCHÄFER, AfK 1969, 249 ff.; STICH, DÖV 1969, 236 ff.

ist die Ortschaftsverfassung nicht ohne Bedeutung geblieben. Zu den Zielsetzungen der Gemeindereform gehörte nämlich nicht nur die Zusammenfassung kleinerer Gemeinden zu Verbandsgemeinden, sondern auch die Bildung von Einheitsgemeinden bei "reifen Zusammenlegungssituationen" [659] sowie die Eingemeindung von Umlandgemeinden in größere Städte.[660] Bei der gesetzlichen Verwirklichung dieser Zielsetzungen hat der Gesetzgeber gleichzeitig mit der Eingliederung und Auflösung von Gemeinden ihren Fortbestand als Ortsbezirke nach den §§ 57-59 des Selbstverwaltungsgesetzes [661] angeordnet.[662] Dadurch gewannen die Vorschriften über die Verwaltung von Ortsbezirken, die im Jahre 1954 erstmals in das Selbstverwaltungsgesetz aufgenommen worden sind,[663] an Bedeutung.[664] Die Zahl der Gemeinden, in denen Ortsbezirke eingerichtet wurden, erhöhte sich von 8 [665] auf 55 Gemeinden.[666] Das entspricht der Zahl der neben den Verbandsgemeinden verbliebenen verbandsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte.[667]

Während die bisher besprochenen Länder bereits im Verlaufe der kommunalen Neugliederung die Vorschriften über die Ortschaftsverfassung den Erfordernissen der Reform angepaßt haben, sind die §§ 57-59 rpSVG idF. vom 25.9.1964 - abgesehen von zwei kleineren Änderungen [668] - im Zuge der Gemeindereform nicht novelliert worden. Dabei hatte die vom Ministerium des Innern eingesetzte

---

659) Vgl. GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 25 (Tz. 4.71).

660) STICH, DÖV 1969, 237; SCHÄFER, AfK 1969, 256; PAGENKOPF, Kommunalrecht, S. 131.

661) Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Teil A: Gemeindeordnung, in der Fassung vom 25.9.1964 (rpGVBl. S. 145) - zitiert rpSVG -.

662) Vgl. § 123 des Vierten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 10.1.1969 (rpGVBl. S. 5). Diese Bestimmung ist in späteren Neugliederungsgesetzen für entsprechend anwendbar erklärt worden. Vgl. § 56 des 5. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 14.2.1969 (rpGVBl. S. 62); § 12 des 6. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 10.4.1969 (rpGVBl. S. 91); § 8 des 9. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 28.7.1970 (rpGVBl. S. 302); § 15 I Nr. 3 des 14. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 1.3.1972 (rpGVBl. S. 127).

663) Vgl. die §§ 54-56 des Landesgesetzes zur Änderung und Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz vom 5.10.1954 (rpGVBl. S. 117).

664) SCHUSTER-DIEHL, Erl. I zu § 57 rpSVG.

665) Vgl. GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 159 (Tz. 236).

666) Auskunft des Innenministeriums vom 7.9.1973 auf Anfrage des Verf.

667) Siehe oben Fn. 658.

668) Vgl. § 133 des 4. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 10.1.1969 (rpGVBl. S. 5); § 59 des 5. Verwaltungsvereinfachungsgesetzes vom 14.2.1969 (rpGVBl. S. 62).

Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft" sich schon 1967 in ihrem Schlußbericht für einen Ausbau der Ortschaftsverfassung ausgesprochen, um bei der Bildung von Großgemeinden einen Substanzverlust an kommunaler Selbstverwaltung zu vermeiden. [669] Es wurde sogar erwogen, den Ortsbezirken "ein beschränktes Budgetrecht einzuräumen und ihnen jährlich entsprechende Haushaltsmittel zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung rein örtlicher Aufgaben als Mandat der Großgemeinde zu überweisen". [670] Zu einer Novellierung des Ortschaftsverfassungsrechts kam es aber erst anläßlich der Neuordnung des rheinland-pfälzischen Kommunalverfassungsrechts im Dezember 1973, [671] also praktisch nach Abschluß der Gemeindegebietsreform.

II. Das neue Ortschaftsverfassungsrecht nach den §§ 74-77 rpGO

1. Die Gründe für die Novellierung

Die Neufassung der Vorschriften über die Ortsbezirke in der Gemeindeordnung vom 14.12.1973 [672] dient dem Ziel der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassungsreform, eine bessere Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen zu ermöglichen. [673] Neben anderen Formen der politischen Aktivierung des Bürgers [674] soll die Verbesserung und Ausdehnung der Ortschaftsverfassung nach der amtlichen Begründung dazu beitragen, "das Interesse des Bürgers und seine tätige Teilnahme an den Belangen des engeren Lebensbereichs zu erhalten und dem Prozeß der Entfremdung, der eine nachteilige Folge der Vergrößerung der Gemeinden sein kann, entgegenzuwirken". [675] Diese allgemeingültige Zielsetzung ist aber nicht der alleinige Grund für die Novellierung des Ortschaftsverfassungsrechts. Eine funktionsfähige Ortschaftsverfassung wird darüber hinaus als geeignetes Mittel angesehen, die Fortentwicklung der Verbandsgemeinden zu Einheitsgemeinden zu erleichtern. [676]

---

669) GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 30 (Tz. 3).
670) GUTACHTEN, aaO.
671) Vgl. das Landesgesetz zur Einführung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und Bezirksordnung vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 417). Zur Reform der Kommunalverfassung vgl. SCHLEBERGER, Der Städtetag 1974, 112; SCHWARZ, KPBl. 1973, 147 ff.; ders., KPBl. 1974, 117.
672) Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 419).
673) Vgl. die allgemeine Begründung zum Regierungsentwurf einer Gemeindeordnung, LT-Ds. 7/1884 S. 70.
674) Vgl. die §§ 15-17 rpGO.
675) LT-Ds. 7/1884 S. 70.
676) LT-Ds. 7/1884 S. 70.

Zwar soll der Übergang von der Verbandsgemeinde zur Einheitsgemeinde nicht gesetzlich erzwungen werden,[677] nach § 73 II rpGO ist aber eine Umwandlung unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen den Widerstand einzelner Ortsgemeinden möglich. Die Bereitschaft der Ortsgemeinden zur Umwandlung will man dadurch fördern, daß die Ortsgemeinden nach ihrer Auflösung kraft Gesetzes als Ortsbezirke innerhalb der neuen Einheitsgemeinde fortbestehen (§ 73 III rpGO) und die bisherigen Organe der Ortsgemeinden bis zum Ablauf ihrer Wahl- bzw. Amtszeit als Ortsvorsteher, stellvertretende Ortsvorsteher und Ortsbeiräte weiter amtieren (§ 73 IV 3 rpGO).[678] Den Ortsvorstehern steht sogar bis zum Ablauf ihrer Amtszeit die ihnen bisher als Bürgermeister gewährte Aufwandsentschädigung zu (§ 73 IV 3 2. Hs. rpGO). Diese Regelungen verdeutlichen, daß die Verbandsgemeinde letztlich nur ein Durchgangsstadium zur Einheitsgemeinde bildet[679] und das Anbieten einer funktionsfähigen Ortschaftsverfassung den Umwandlungsprozeß in Gang setzen soll.

2. Die Bildung, Änderung und Aufhebung von Ortsbezirken

Der Anwendungsbereich der Ortschaftsverfassung ist im Vergleich zu § 57 1 rpSVG, der die Bildung von Ortsbezirken auf kreisfreie Städte und Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken beschränkte, an sich begrüßenswerterweise erweitert worden. Denn jetzt kann nach § 74 I rpGO jede Gemeinde unabhängig von ihrer Struktur nach ihren örtlichen Bedürfnissen das Gemeindegebiet ganz oder teilweise in Ortsbezirke einteilen. Das bedeutet andererseits allerdings auch, daß selbst Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden (sog. Ortsgemeinden[680]) diese Möglichkeit nicht verschlossen ist.[681] Diese Entscheidung ist vom Gesetzgeber bewußt getroffen worden, um innerhalb von Verbandsgemeinden den Zusammenschluß von Ortsgemeinden zu fördern.[682]

---

677) Vgl. den Bericht der Landesregierung (LT-Ds. 7/2602), in KPBl. 1974, 399. Ferner LT-Ds. 7/1884 S. 71.
678) Vgl. die Einzelbegründung zu § 73 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 93.
679) Das klingt schon im Zwischenbericht der Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft" vom 16.2.1966 an; vgl. GUTACHTEN RHEINLAND-PFALZ, in VERWALTUNGSVEREINFACHUNG II, S. 24 (Tz. 4.5).
680) Vgl. § 65 I rpGO.
681) Siehe oben S. 58 (Fn. 70).
682) Vgl. die Einzelbegründung zu § 74 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 93. Nach dem Regierungsentwurf sollten jedoch - abweichend von der jetzigen Fassung des § 74 rpGO - nur Ortsgemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern und räumlich getrennten Gemeindeteilen Ortsbezirke bilden können.

Demgegenüber gilt es zu bedenken, daß bei einer Dreistufigkeit der Gemeindeebene (Verbandsgemeinde, Ortsgemeinde, Ortsbezirk) die Verwaltung und hier insbesondere die verschiedenen Zuständigkeiten für den Bürger nicht mehr überschaubar sind. Außerdem ist es fraglich, ob die mit der Verringerung der Zahl der Ortsgemeinden bezweckte Verwaltungsvereinfachung in der Verbandsgemeinde [683] eintritt, da infolge der Errichtung von Ortsbezirken an Stelle der aufgelösten Ortsgemeinden keine Kooperationspflichten entfallen, sondern diese lediglich in eine andere Ebene verlagert werden.

Diese Bedenken wären weniger gewichtig, wenn - wie es im Regierungsentwurf vorgesehen war - [684] in den Ortsbezirken von Ortsgemeinden ausschließlich die Bestellung von Ortsvorstehern zulässig wäre. Nach § 74 II rpGO haben die Ortsbezirke aber grundsätzlich einen Ortsbeirat und einen Ortsvorsteher. Nur in Ortsbezirken bis 300 Einwohnern "ersetzt" der Ortsvorsteher kraft Gesetzes den Ortsbeirat (§ 74 III 1 rpGO). Wenn in Ortsbezirken mit höherer Einwohnerzahl von der Wahl eines Ortsbeirats abgesehen werden soll, muß dieses ausdrücklich in der Hauptsatzung bestimmt werden (§ 74 III 2 rpGO), ansonsten verbleibt es bei dem Grundsatz des § 74 II rpGO. Es ist also durchaus möglich, innerhalb von Ortsgemeinden auch Ortsbezirke mit Ortsbeirat einzurichten. Verwaltungspolitisch wünschenswert ist das aber nicht.[685]

Auffällig ist, daß der Gesetzgeber fast ganz darauf verzichtet hat, Kriterien für die Einteilung des Gemeindegebiets in Ortsbezirke aufzustellen. Nach § 74 I rpGO können die Gemeinden in der Hauptsatzung frei regeln, ob und in welchem Umfang sie Ortsbezirke einrichten wollen.[686] Sie sind noch nicht einmal an die im Zuge der Gemeindereform gesetzlich oder vertraglich begründeten Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken gebunden, denn § 74 IV 2 rpGO erklärt diese mit Inkrafttreten der Gemeindeordnung [687] schlicht für unwirksam. Trotz des weiten Entscheidungsspielraums

---

683) Vgl. zu dieser Zielsetzung den Bericht der Landesregierung (LT-Ds. 7/2602), in KPBl. 1974, 399.
684) Vgl. § 74 IV 2 des Regierungsentwurfs (LT-Ds. 7/1884).
685) Ebenso die Einzelbegründung zu § 74 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94. Zu den Nachteilen einer solchen Regelung vgl. auch oben S.118 f.
686) SCHWARZ, KPBl. 1974, 119.
687) Vgl. oben S. 94.

der Gemeinde bei der Abgrenzung der Ortsbezirke hat der Gesetzgeber das Ziel der Ortschaftsverfassung, die Identität der einzelnen Ortschaften zu wahren, [688] nicht völlig außer acht gelassen. Eine willkürliche Aufspaltung gewachsener Siedlungseinheiten wird dadurch verhindert, daß nach § 74 I rpGO der Zweck der Ortsbezirkseinteilung darin besteht, "das örtliche Gemeinschaftsleben zu fördern ".

Vorkehrungen gegen eine allzu starke Aufsplitterung der Gemeinde in Ortsbezirke, wie sie in § 74 III des Regierungsentwurfs [689] in Form von Höchstzahlen für Ortsbezirke kombiniert mit Mindesteinwohnerzahlen getroffen waren, vermißt man in der endgültigen Gesetzesfassung. Die Beschränkung der Ortsbeiräte auf Ortsbezirke mit mehr als 300 Einwohnern (§ 74 III 1 rpGO) ist zu niedrig angesetzt, um einen Konzentrationseffekt zu erreichen.

Die Änderung und Aufhebung der Hauptsatzungsbestimmungen über die Ortsbezirksbildung ist nach § 74 I 4 rpGO erst zum Ende der Wahlzeit des Gemeinderats zulässig. Diese zeitliche Schranke soll eine kontinuierliche Arbeit der Ortsbeiräte und Ortsvorsteher gewährleisten. [690] Sie hat aber auch wahltechnische Gründe, weil für die Zusammensetzung des Ortsbeirats - auf die im folgenden noch näher eingegangen wird - das Ergebnis der Gemeinderatswahl im Ortsbezirk ermittelt werden muß. [691]

3. Der Ortsbeirat

Die Bezeichnung der bürgerschaftlichen Vertretung des Ortsbezirks als Orts"beirat" ist nicht ungerechtfertigt, wenn man sich die Art der Bestellung und die Zuständigkeiten dieses Kollegialorgans vergegenwärtigt.

Nach § 75 IV 2 rpGO werden die Mitglieder des Ortsbeirats nicht direkt von der Bevölkerung des Ortsbezirks, sondern vom Gemeinderat gewählt. Angesichts der Maxime der Kommunalverfassungsreform, die Bürger gerade auch im Hinblick auf die Belange des engeren Lebensbereichs politisch zu aktivieren, [692] ist es kaum verständlich, daß die Auswahl der Personen, die die Interessen des Orts-

688) Vgl. SCHWARZ, KPBl. 1973, 148; LT-Ds. 7/1884 S. 70.
689) LT-Ds. 7/1884.
690) Vgl. die Einzelbegründung zu § 74 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 93.
691) Vgl. SCHWARZ, KPBl. 1974, 119.
692) Siehe oben S.205.

bezirks wahrnehmen sollen, den Gemeinderäten und nicht den Bürgern des Ortsbezirks selbst überlassen wird. [693] Man befürchtete wohl, daß die ursprünglich durchaus erwogene unmittelbare Wahl der Ortsbeiräte [694] Desintegrationstendenzen in den ehemaligen Gemeinden begünstigen könnte.

Immerhin wird der politischen Eigenständigkeit des Ortsbezirks dadurch Rechnung getragen, daß für die Zusammensetzung nicht das Wahlergebnis in der gesamten Gemeinde maßgebend ist, sondern das Ergebnis der Gemeinderatswahl im Ortsbezirk (§ 75 IV 2 rpGO). [695] Unberücksichtigt bleiben bei der Sitzverteilung allerdings die Parteien und Wählergruppen, die nicht im Gemeinderat vertreten sind (§ 75 IV 2 1. Hs. rpGO). Das kann dazu führen, daß eine politische Gruppierung, die auf Grund der 5 % Klausel des § 38 II rpKWG [696] nicht in den Gemeinderat gelangen konnte, selbst dann nicht für den Ortsbeirat berücksichtigt werden kann, wenn ihr Stimmanteil im Ortsbezirk erheblich über 5 % liegt und u. U. sogar den Stimmanteil der im Ortsbeirat vertretenen politischen Parteien übersteigt. Hier hat man offenkundig das Repräsentationsprinzip zugunsten einer möglichst reibungslosen Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und den Ortsbeiräten zurückgestellt. [697]

Die Mitglieder des Ortsbeirats, deren Zahl mindestens 3 und höchstens 15 betragen "soll" (§ 75 IV 1 rpGO), werden aus den wahlberechtigten (!) Bürgern des Ortsbezirks für die Wahlzeit des Gemeinderats gewählt (§ 75 IV 2 rpGO). Gemeinderatsmitglieder können dem Ortsbeirat als gewählte Mitglieder angehören, [698] sie müssen es aber nicht. [699] Im übrigen gelten für die Mitgliedschaft im

---

693) Ebenso HUNDERTMARK, Das Rathaus 1974, 97, 98. Ablehnend gegenüber einer unmittelbaren Wahl der Ortsbeiräte (allerdings ohne Begründung) SCHLEBERGER, Der Städtetag 1974, 112.

694) Vgl. SCHWARZ, KPBl. 1973, 148, 149.

695) Um die Ermittlung des Ergebnisses zu gewährleisten, bestimmt § 7 III der Kommunalwahlordnung vom 14.12.1973 (rpGVBl. S. 478), daß die Stimmbezirke den Ortsbezirken entsprechend abzugrenzen sind.

696) Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen idF. vom 13.12.1973 (rpGVBl. S. 469).

697) Vgl. zu diesem Motiv SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, Erl. 2 zu § 58 rpSVG.

698) Vgl. § 75 VIII rpGO.

699) Insofern unterscheidet sich der Ortsbeirat von den Ausschüssen des Gemeinderats (vgl. § 44 I rpGO).

Ortsbeirat sinngemäß die Vorschriften über die Mitgliedschaft im Gemeinderat (§ 75 IV 3,6 rpGO). Wird der Gemeinderat vorzeitig aufgelöst, endet folgerichtig auch die Wahlzeit der Ortsbeiräte, weil diese ihre Legitimation vom Gemeinderat ableiten (§ 75 IV 5 rpGO).

Betrachtet man die Zuständigkeiten des Ortsbeirats, dann wird deutlich, daß der Ortsbeirat in erster Linie ein beratendes Organ sein soll. Die politische Hauptfunktion des Ortsbeirats besteht nach § 75 I rpGO darin, Sachwalter der Ortsbezirksinteressen zu sein und die Gemeindeorgane durch Beratung, Anregung und Mitgestaltung zu unterstützen. Daneben ist der Ortsbeirat wie schon bisher nach § 58 II 2 rpSVG zu allen wichtigen Fragen, die den Ortsbezirk berühren, zu hören (§ 75 III rpGO). Allerdings sah der Gesetzgeber sich zu der - eigentlich selbstverständlichen - Verdeutlichung veranlaßt, daß der Ortsbeirat "vor der Beschlußfassung des Gemeinderats" zu hören ist.[700] Hält man sich streng an den Wortlaut dieser Bestimmung, dann wird durch diesen Zusatz die Rechtsstellung des Ortsbeirats nicht gestärkt, sondern geschwächt. Aus der Erwähnung des Gemeinderats in § 75 III rpGO läßt sich nämlich folgern, daß das Anhörungsrecht nur gegenüber Angelegenheiten besteht, die der Beschlußfassung des Gemeinderats unterliegen. Bei Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Bürgermeisters fallen, hat der Ortsbeirat kein Anhörungsrecht mehr, auch wenn es sich im Einzelfall um eine für den Ortsbezirk wichtige Frage handelt; es sei denn, die Anhörung ist wie in § 77 I 2, II 2 rpGO ausdrücklich vorgeschrieben.

Eine Abhängigkeit des Ortsbeirats vom Gemeinderat zeigt sich besonders bei den Entscheidungsbefugnissen. Nach § 75 II rpGO liegt es im Ermessen des Gemeinderats, ob er den Ortsbeiräten durch die Hauptsatzung "bestimmte auf den Ortsbezirk bezogene Aufgaben" überträgt. Da der Gesetzgeber nicht einmal beispielhaft nennt, welche ortsbezogenen Aufgaben sich für eine Übertragung auf den Ortsbeirat eignen, besteht die Gefahr, daß der Gemeinderat von der Ermächtigung des § 75 II rpGO kaum Gebrauch machen wird.[701] In jedem Falle wird diese Regelung in der Praxis dazu führen, daß

---

700) Vgl. die Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94.
701) Ebenso SCHLEBERGER, Der Städtetag 1974, 112.

die Ortsbeiräte von Gemeinde zu Gemeinde eine unterschiedliche Bedeutung haben werden, je nachdem in welchem Umfange den Ortsbeiräten eigene Entscheidungsbefugnisse zugestanden werden.

Die Befürchtung, bei einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen könne die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung leiden,[702] findet ihren beredten Ausdruck darin, daß dem Ortsbeirat nach § 75 II rpGO Aufgaben "wie einem Ausschuß des Gemeinderats" übertragen werden können. Das bedeutet einmal, daß die nicht auf Ausschüsse übertragbaren Aufgaben des Gemeinderats (§ 32 II rpGO) auch dem Ortsbeirat entzogen sind. Zum anderen ermöglicht diese rechtliche Gleichstellung mit den Ausschüssen dem Gemeinderat, eine auf den Ortsbeirat übertragene Aufgabe jederzeit durch Änderung der Hauptsatzung wieder in die eigene Zuständigkeit zurückzuholen.[703] Der Gemeinderat kann sogar im Einzelfall eine Angelegenheit an sich ziehen und bereits gefaßte Beschlüsse des Ortsbeirats aufheben oder ändern.[704] Damit sind einer eigenverantwortlichen Tätigkeit der Ortsbeiräte erhebliche Schranken gesetzt, zumal auch die finanzielle Ausstattung der Ortsbeiräte vom Gesetzgeber geflissentlich übergangen wird.[705]

Für das Verfahren im Ortsbeirat erklärt § 75 VI rpGO in fast wörtlicher Übereinstimmung mit § 55 a V NGO die Vorschriften über das Verfahren in den Ausschüssen mit Ausnahme der Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Sitzungen für sinngemäß anwendbar. Davon abweichende Regelungen können wie in Niedersachsen nur in der Geschäftsordnung des Gemeinderats getroffen werden, um eine einheitliche Verfahrensweise in allen Ortsbezirken zu gewährleisten.[706] Die Teilnahme des Bürgermeisters, der Beigeordneten und der nicht in den Ortsbeirat gewählten ortsansässigen Gemeinde-

---

702) So SCHWARZ, KPBl. 1974, 119.
703) Vgl. § 75 II iVm § 44 III 1 rpGO. Vgl auch die Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94, wo die Aufgabenübertragung als "widerruflich" bezeichnet wird.
704) § 75 II iVm § 44 III 2 rpGO. Dazu, daß dieses Recht auch bei satzungsmäßiger Verankerung der Zuständigkeiten besteht, vgl. SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, Erl. 8 zu § 46 rpSVG.
705) Lediglich in der Einzelbegründung zu § 75 der Regierungsvorlage, LT-Ds. 7/1884 S. 94, findet sich ein Hinweis auf die "Möglichkeit, dem Ortsbeirat bestimmte Haushaltsmittel zur eigenverantwortlichen Vergabe zur Verfügung zu stellen".
706) Vgl. die Einzelbegründung zu § 75 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94.

ratsmitglieder an den Sitzungen des Ortsbeirats ist im Interesse einer engen Zusammenarbeit so geregelt worden, daß diese zwar das Recht, aber nicht die Pflicht haben, an den Sitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen (§ 75 VII, VIII rpGO).

4. Der Ortsvorsteher und die Verwaltungsstellen in den Ortsbezirken

Gegenüber dem bisherigen Rechtszustand wesentlich geändert wurde das Amt und die Funktion des Ortsvorstehers. Zunächst ist zu unterscheiden zwischen dem Ortsvorsteher in Ortsbezirken mit Ortsbeirat und dem neu in das Gesetz aufgenommenen Ortsvorsteher in Ortsbezirken ohne Ortsbeirat.

Nach dem Vorbild Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens ist der rheinland-pfälzische Gesetzgeber davon ausgegangen, daß in kleineren Ortsbezirken die Vermittlerfunktion zwischen den Einwohnern des Ortsbezirks und den zentralen Gemeindeorganen ausreichend durch einen Ortsvorsteher wahrgenommen werden kann.[707] Ortsbezirken mit nicht mehr als 300 Einwohnern wird generell das Bedürfnis für die Wahl eines Ortsbeirats abgesprochen (§ 74 III 1 rpGO), bei größeren Ortsbezirken kann die Hauptsatzung die Bestellung eines Ortsvorstehers an Stelle eines Ortsbeirats vorsehen (§ 74 III 2 rpGO). Der Ortsvorsteher wird vom Gemeinderat aus den Bürgern des Ortsbezirks gewählt (§ 74 III 3 rpGO). Dabei wird den politischen Kräfteverhältnissen im Ortsbezirk angemessen Rechnung getragen, denn das Wahlvorschlagsrecht steht der nach dem Ergebnis der Gemeinderatswahl stärksten politischen Gruppe im Ortsbezirk zu (§ 74 III 3 1. Hs. rpGO).[708] Abgesehen von diesem besonderen Wahlmodus, hat der Gesetzgeber das Amt nicht anders ausgestaltet als das Amt des Ortsvorstehers in Ortsbezirken mit Ortsbeirat.

In Ortsbezirken mit Ortsbeirat führt der Ortsvorsteher kraft Gesetzes den Vorsitz im Ortsbeirat (§ 75 V rpGO).[709] Die Wahl wird

---

707) Vgl. die Einzelbegründung zu § 74 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 94; SCHWARZ KPBl. 1974, 119.

708) Diese Bestimmung ist nicht anwendbar, wenn der Gemeinderat gemäß § 23 I rpKWG nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt worden ist.

709) Der Bürgermeister kann nicht an Stelle des Ortsvorstehers den Vorsitz übernehmen, wie es bislang nach § 58 IV 5 rpSVG zulässig war. Nach § 75 V 2 rpGO nimmt er lediglich in neugebildeten Ortsbezirken bis zur Wahl des Ortsvorstehers die Aufgaben des Vorsitzenden des Ortsbeirats wahr.

nicht mehr vom Gemeinderat, [710] sondern vom Ortsbeirat aus seiner Mitte vorgenommen (§ 76 I 1 rpGO). Diese Regelung ist sinnvoll, weil die Hauptfunktion des Ortsvorstehers darin besteht, die Belange des Ortsbezirks gegenüber den Gemeindeorganen zu vertreten (§ 76 II 1 rpGO).

Im aufgehobenen Selbstverwaltungsgesetz war diese Funktion des Ortsvorstehers kaum deutlich geworden, weil der Ortsvorsteher nicht aus den Reihen der Ortsbeiräte stammen mußte und er zugleich Leiter der Außenstelle der Gemeindeverwaltung im Ortsbezirk war. [711] Die Leitung der Außenstelle der Gemeindeverwaltung kann dem Ortsvorsteher jetzt nicht mehr übertragen werden, sie bleibt nach § 77 II 1 rpGO einem hauptamtlichen Gemeindebeamten vorbehalten. [712] Der Grund dieser Regelung liegt darin, daß die Einrichtung von Verwaltungsstellen in den Ortsbezirken vom Gesetzgeber drastisch eingeschränkt worden ist. Nach § 77 I 1 rpGO kommen Verwaltungsaußenstellen nur noch für Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern und für einen oder mehrere Ortsbezirke mit zusammen mindestens 15.000 Einwohnern in Frage. Bei diesem großen Einzugsbereich einer Verwaltungsaußenstelle ist eine ehrenamtliche Leitung nicht mehr sachgerecht. Von einer hauptamtlichen Bestellung des Ortsvorstehers, wie sie nach § 58 IV 2 rpSVG möglich war, hat man andererseits abgesehen, weil der Ortsvorsteher "ausschließlich das ehrenamtliche Element verkörpern soll". [713] Das bedeutet allerdings nicht, daß der Ortsvorsteher ganz auf seine Rolle als Sachwalter des Ortsbezirks beschränkt ist. In Ortsbezirken, in denen keine Verwaltungsaußenstelle eingerichtet ist, "soll" dem Ortsvorsteher die Befugnis zur Ausstellung von Bescheinigungen übertragen werden, die dieser auf Grund seiner Orts- und Personenkenntnis erstellen kann (§ 77 II 3 rpGO). Hierunter wird man die Ausstellung von Wohnsitzbescheinigungen, Lebensbescheinigungen für Zwecke der Sozialversicherung u. ä. zu verstehen haben. Diese Regelung, die entsprechend im Verhältnis Verbandsgemeinde - Ortsgemeinde für den Ortsbürgermeister gilt, [714] soll dazu beitragen, die Kontakte

---

710) So die bisherige Regelung in § 58 IV 3 rpSVG.
711) Vgl. die §§ 58 IV, 59 II rpSVG.
712) Bei der Bestellung und Abberufung des Leiters der Außenstelle hat der Ortsbeirat nach § 77 II 2 rpGO ein Anhörungsrecht.
713) Vgl. die Einzelbegründung zu § 77 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 95.
714) Vgl. § 70 rpGO. Hier hat sich diese Regelung bewährt; vgl. Einzelbegründung zu § 76 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 95.

zwischen den Einwohnern des Ortsbezirks und den Ortsvorstehern zu fördern.[715] Interessanterweise ist die Übertragung dieser Aufgaben von der Zustimmung des Ortsvorstehers abhängig (§ 77 II 3 rpGO), weil man dem Ortsvorsteher keine unzumutbaren Belastungen auferlegen will.[716]

Auf die Frage, welche weiteren Verwaltungshilfsfunktionen dem Ortsvorsteher übertragen werden können, gibt das Gesetz nur eine ziemlich vage Auskunft. Nach § 76 II 2 rpGO können dem Ortsvorsteher vom Bürgermeister und den zuständigen Beigeordneten in Einzelfällen "bestimmte Aufträge" erteilt werden. Nach der amtlichen Begründung ist damit in erster Linie die Vertretung der Gemeinde bei repräsentativen Anlässen innerhalb des Ortsbezirks gemeint.[717] Darunter läßt sich aber auch die Mithilfe bei der Durchführung von Verwaltungsaufgaben durch örtliche Ermittlungen, statistische Erhebungen usw. subsumieren. Die Hinzuziehung des Ortsvorstehers steht hier völlig im Ermessen des Bürgermeisters oder Beigeordneten. Sie ist außerdem auf Einzelfälle beschränkt. Insoweit entspricht die Rechtsstellung des Ortsvorstehers nicht ganz der des Ortsbürgermeisters in Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, denn letzterer ist <u>generell</u> verpflichtet, die Verbandsgemeindeverwaltung bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 70 III rpGO).

Eine Parallele mit dem Amt des Ortsbürgermeisters gibt es im Verhältnis des Ortsvorstehers zum Ortsbeirat. Ebenso wie der Ortsbürgermeister gegenüber dem Ortsgemeinderat Beschlüsse aussetzen kann (§ 69 II rpGO), hat der Ortsvorsteher das Recht, Beschlüsse des Ortsbeirats unter den Voraussetzungen des § 42 I rpGO zu beanstanden (§ 75 VII 3 rpGO). Hier zeigt sich deutlich, daß der Ortsvorsteher im Verhältnis zum Ortsbeirat eine eigenständige Stellung hat, die es rechtfertigt, ihn neben dem Ortsbeirat als Organ im Ortsbezirk anzusehen.[718]

Der Ortsvorsteher ist ferner berechtigt, an den Sitzungen des Gemeinderats teilzunehmen (§ 76 III rpGO). Unklar ist allerdings,

---

715) Vgl. die Einzelbegründung zu § 76 rpGO, LT-Ds. 7/1884 S. 95.
716) Vgl. die Einzelbegründung, aaO.
717) LT-Ds. 7/1884 S. 95 (zu § 76 rpGO).
718) Vgl. die Nachweise oben S. 201 in Fn. 644.

welche Rechte sich mit dieser Teilnahme verbinden. Während der Gesetzgeber in vergleichbaren Fällen wie z. B. bei der Teilnahme des Ortsbürgermeisters an den Sitzungen des Verbandsgemeinderats oder bei der Teilnahme ortsansässiger Gemeinderatsmitglieder an Ortsbeiratssitzungen davon spricht, daß diese "mit beratender Stimme" teilnehmen,[719] fehlt hier ein entsprechender Zusatz.[720] Mit einem bloßen Anwesenheitsrecht wäre dem Ortsvorsteher jedoch wenig gedient, denn bei den idR. öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats besteht dieses ohnehin. In einem Falle, in dem lediglich ein Anwesenheits-, aber kein Mitberatungsrecht gewollt ist, spricht der Gesetzgeber außerdem eindeutig von einer Teilnahme "als Zuhörer".[721] Daraus wird man schließen können, daß der Ortsvorsteher nicht nur bei Sitzungen anwesend sein, sondern im Rahmen der Geschäftsordnung des Gemeinderats auch eigene Stellungnahmen abgeben darf. Diese Auslegung entspricht zudem seiner gesetzlichen Funktion, die Belange des Ortsbezirks gegenüber den Gemeindeorganen zu vertreten.

Der Ortsvorsteher ist nach § 76 I 2 rpGO zum Ehrenbeamten zu ernennen. Er erhält wie die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister eine Aufwandsentschädigung, die jedoch geringer bemessen ist.[722] Insgesamt gesehen, zeigen die Regelungen über den Ortsvorsteher aber, daß der Gesetzgeber bemüht war, ein dem ehrenamtlichen Ortsbürgermeister vergleichbares Amt zu schaffen. Das bestätigt die allgemeine Zielsetzung, mit Hilfe der Ortschaftsverfassung den Übergang von der Verbands- zur Einheitsgemeinde oder zumindest den Zusammenschluß von Ortsgemeinden zu erreichen.

---

719) Vgl. die §§ 69 III, 75 VIII rpGO. Zum Inhalt dieses Rechts vgl. § 37 III rpGO.

720) In § 76 III des Regierungsentwurfs (LT-Ds. 7/1884) hieß es noch, daß der Ortsvorsteher an den Sitzungen des Gemeinderats "mit beratender Stimme" teilnehmen kann.

721) Vgl. § 46 IV 3 rpGO.

722) Nach § 14 I der Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für Ehrenämter in Gemeinden und Verbandsgemeinden vom 1.3.1974 (rpGVBl. S. 105) kann sie in Ortsbezirken von Ortsgemeinden bis zu 60 v. H., in Ortsbezirken verbandsfreier Gemeinden bis zu 80 v. H. der Aufwandsentschädigung vergleichbarer ehrenamtlicher Ortsbürgermeister festgelegt werden.

6. Kapitel

Saarland

I. Die kommunale Neuordnung und die gesetzliche Einführung der Ortschaftsverfassung

Im Saarland haben die Bestrebungen zu einer umfassenden Neuordnung der kommunalen Ebene im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ spät eingesetzt.[723] Offiziell wurde die kommunale Gebietsreform erstmals in der Regierungserklärung vom 13.7.1970 angesprochen.[724] Im Zusammenhang mit dem für erforderlich gehaltenen Zusammenschluß kleinerer zu größeren Gemeinden heißt es dort, daß die Ortschaftsverfassung in den zusammengeschlossenen Ortsteilen eingeführt werden soll, "um die bürgerschaftliche Mitwirkung und das Interesse an den Belangen der örtlichen Verwaltung wachzuhalten ".[725]

Den ersten Schritt zur gesetzlichen Verwirklichung dieser Zielvorstellung bildete das Ende 1970 vom saarländischen Landtag verabschiedete "Gesetz zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland" (GVRG).[726] Darin ist die Auflösung der Ämter und die Bildung von Einheitsgemeinden mit idR. mindestens 8.000, in Verdichtungsräumen 15.000 Einwohnern als zukünftige Organisationsform der kommunalen Ebene vorgesehen (§ 2 III, 4 saGVRG). Die Einrichtung von Ortsräten sollte nach § 3 saGVRG einer späteren gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben. Mehr als diese knappe Aussage über die Ortschaftsverfassung kam deshalb nicht zustande, weil man sich bei den Gesetzesberatungen über die nähere Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung nicht einigen konnte.[727] Insbesondere bestanden Meinungsverschiedenheiten über den Wahlmodus für die Ortsräte.[728]

---

723) Zur Kommunalreform im Saarland vgl. DINGFELDER, Der Landkreis 1971, 52 ff.; Eildienst LKT 1971, 243 f.; HEIN , Die Kommunalreform im Saarland, Heft 2 der Schriftenreihe zur politischen Bildung (Saarbrücken), o. J.; HOPPE-RENGELING S. 27 ff.; MATTENKLODT S. 215 ff. (mit weiteren Nachweisen).

724) HEIN S. 4. Die Regierungserklärung ist auszugsweise bei MATTENKLODT S. 215 f. abgedruckt.

725) Zitiert nach MATTENKLODT S. 215.

726) Gesetz Nr. 928 vom 17.12.1970 (saABl. S. 949).

727) HEIN S. 9; TIETZ, DÖV 1972, 704.

728) Vgl. TIETZ, aaO.

Nachdem die beim Minister des Innern eingesetzte "Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland" im März 1972 ihren Schlußbericht über die kommunale Neugliederung [729] veröffentlicht hatte, begannen mit der Einleitung der Anhörungsverfahren die Vorbereitungen für die gesetzliche Neuordnung des Saarlandes. Sie wurden abgeschlossen durch das Neugliederungsgesetz vom 19. 12. 1973, [730] das die bisher 345 saarländischen Gemeinden zu nunmehr 50 Einheitsgemeinden zusammenfaßte. [731] Die im Vorbereitungsgesetz angekündigte Einführung der Ortschaftsverfassung wurde durch eine gleichzeitige Änderung der Gemeindeordnung (Teil A des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes) verwirklicht. [732] Dabei wurde nicht nur mit den §§ 67 - 71 a saGO ein gesetzlicher Rahmen für die Ortschaftsverfassung geschaffen, sondern zugleich die Anwendung dieser Bestimmungen auf die durch das Neugliederungsgesetz zusammengeschlossenen bisherigen Gemeinden angeordnet. [733] Soweit die bisherigen Gemeinden mehr als 200 Einwohner haben, bestehen sie kraft Gesetzes als Gemeindebezirke mit Ortsrat innerhalb der neuen Einheitsgemeinden fort (§ 133 a I 1 saGO). Erreichen sie diese relativ niedrige Mindesteinwohnerzahl für Gemeindebezirke nicht, sind sie benachbarten Gemeindebezirken anzugliedern oder zu einem gemeinsamen Gemeindebezirk zusammenzuschließen (§ 133 a II 1 saGO).

Diese Regelungen sind Ausdruck des Bestrebens, den mit der Einheitsgemeindelösung verbundenen Verlust bürgerschaftlicher Mitwirkungsmöglichkeiten auszugleichen und die Eigenständigkeit ehemaliger Gemeinwesen zu erhalten. Allerdings muß bezweifelt werden, daß schon in Gemeindebezirken ab 200 Einwohnern eine ausreichende

---

729) Die kommunale Neugliederung im Saarland, Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und die Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1972.

730) Gesetz Nr. 986 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes vom 19.12.1973 (saABl. S. 852).

731) Vgl. Die demokratische Gemeinde 1974, 188.

732) Vgl. Art. 1 Ziff. 24 des Gesetzes Nr. 985 zur Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes vom 13.12.1973 (saABl. S. 829).

733) Auf die in § 71 b saGO geregelte Stadtbezirksverfassung soll hier nicht näher eingegangen werden. Vgl. dazu die Ausführungen oben S. 36 ff. Von den aufgelösten Gemeinden hat im übrigen nur die in die Stadt Saarbrücken eingegliederte Stadt Dudweiler kraft Gesetzes den Status eines Stadtbezirks mit eigener Bezirksverwaltung erhalten; vgl. § 133 a I 2 saGO.

Basis für kommunales Eigenleben und bürgerschaftliche Aktivitäten vorhanden ist.[734] Nach dem Muster anderer Länder hätte man sich damit begnügen sollen, in ehemaligen Gemeinden bis zu 300 oder 400 Einwohnern einen Ortsvorsteher an Stelle eines Ortsrats zu bestellen, eine Möglichkeit, die die saarländische Gemeindeordnung jedoch nicht vorsieht.

Eine Änderung der gesetzlichen Gemeindebezirkseinteilung ist nicht ausgeschlossen, nach § 133 a IV saGO kann sie aber erst nach Ablauf der ersten allgemeinen Amtsperiode der Ortsräte nach der Neugliederung erfolgen. Bei der Neueinteilung, die in einer Satzung zu regeln ist, sollen nach § 67 I saGO "im Rahmen der Gemeindeentwicklung die Besonderheiten der engeren örtlichen Gemeinschaft berücksichtigt werden". Diese Einteilungskriterien, die allgemein für die Bildung von Gemeindebezirken gelten, ermöglichen eine an den Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden ausgerichtete flexible Lösung.[735]

II. Die Besonderheiten der saarländischen Ortschaftsverfassung

Die saarländische Regelung hebt sich schon äußerlich von den Regelungen anderer Länder dadurch ab, daß es sich um sehr umfangreiche Bestimmungen handelt. Vor allem die Bildung des Ortsrats, die Rechtsstellung der Mitglieder sowie die Aufgaben des Ortsrats und das Verfahren haben eine ausführliche gesetzliche Behandlung erfahren.

1. Die Bildung des Ortsrats

Für die Bildung der Ortsräte hat man im Saarland einen Mittelweg zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Wahl gefunden. Gemäß § 68 II 1 saGO reichen die Parteien und Wählergruppen, die sich

---

734) In diesem Sinne auch WIESE, Der Städtetag 1974, 116.

735) WIESE, aaO. Wenn WIESE allerdings meint, daß die nach seiner Auffassung "unscharf formulierten" Voraussetzungen für die Bildung von Gemeindebezirken die Gefahr in sich bergen, daß die Gemeinderäte sich bei der Einrichtung von Gemeindebezirken großer Zurückhaltung befleißigen werden, so ist zu bedenken, daß gerade dises Gebiet sich einer minuziösen gesetzlichen Regelung entzieht, wenn man nicht auf die alten Gemeindegrenzen als Einteilungsmaßstab zurückgreifen will. Der möglichen Zurückhaltung der Gemeinderäte kann im übrigen nicht mit einer schärferen Formulierung der Einteilungskriterien, sondern allenfalls mit einer Umwandlung der Kann-Vorschrift des § 67 I 1 saGO in eine Soll- oder Muß-Vorschrift begegnet werden.

an den Wahlen zum Gemeinderat beteiligen, beim Bürgermeister Listen mit Bewerbern für die Ortsräte der einzelnen Gemeindebezirke ein. Nach Durchführung der Gemeinderatswahl werden die Sitze für den Ortsrat - nach näherer Regelung in einer Satzung mindestens 5 und höchstens 11 - [736] auf die Parteien und Wählergruppen nach dem Verhältnis der im Gemeindebezirk erzielten Stimmen verteilt (§ 68 II 2 saGO). Bei der Besetzung der Ortsratssitze bleiben wie in Rheinland-Pfalz [737] die politischen Gruppen unberücksichtigt, die bei der Gemeinderatswahl keinen Sitz im Gemeinderat erhalten haben (§ 68 II 2 saGO). [738] Nach Feststellung der auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen entfallenden Sitze werden die Mitglieder des Ortsrats vom Bürgermeister nach Maßgabe der eingereichten Bewerberlisten berufen (§ 68 II 3,V saGO). Die Vor- und Nachteile dieser Wahlregelung wurden schon an anderer Stelle aufgezeigt, so daß auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann. [739] Bemerkenswert ist noch, daß ausnahmsweise eine mittelbare Wahl des Ortsrats stattfindet, wenn der Gemeinderat entsprechend den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt worden ist (§ 68 III saGO).

Die ausführlichen Bestimmungen über die Rechtsstellung der Ortsratsmitglieder (§ 69 saGO) weisen keine Besonderheiten auf. Hier ist eine Anlehnung an die Vorschriften über die Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder (§§ 28 I, 49 I saGO) unverkennbar.

2. Die Aufgaben des Ortsrats

In der Grundkonzeption weicht die gesetzliche Aufgabenstellung der saarländischen Ortsräte nicht von den Regelungen anderer Länder ab. Zum gesetzlichen Aufgabenbestand gehören lediglich Beratungszuständigkeiten, die ähnlich wie in Hessen [740] in Vorschlagsrechte, Anhörungsrechte und Stellungnahmepflichten aufgegliedert sind (§ 70 I saGO). Die Übertragung von Entscheidungsbe-

---

736) Vgl. § 67 II 2-4 saGO. Während die Höchstzahl von 11 Mitgliedern nicht überschritten werden darf (Muß-Vorschrift), kann die Mindestmitgliedzahl in begründeten Ausnahmefällen auch unter 5 Mitgliedern liegen (Soll-Vorschrift).

737) Siehe oben S. 209.

738) Diese Regelung soll nach der amtlichen Begründung (LT-Ds. 6/1337 S. 14 - zu § 68 saGO -) einer staatspolitisch nicht wünschenswerten Zersplitterung der politischen Kräfte vorbeugen.

739) Siehe oben S. 65, 66.

740) Vgl. § 82 II HGO.

fugnissen steht dagegen im Ermessen des Gemeinderats (§ 70 II, III saGO).

Einen Fortschritt gegenüber den Regelungen anderer Länder bedeutet es aber, daß der Gesetzgeber sich nicht darauf beschränkt hat, die übertragbaren Entscheidungsbefugnisse mit einer allgemeinen Formulierung zu umschreiben, sondern beispielhaft den Gemeindebezirk betreffende Angelegenheiten aufzählt, die sich für eine Delegation auf den Ortsrat eignen. Neben weniger kommunalpolitisch wichtigen Angelegenheiten wie die Pflege der örtlichen Geschichte, die Unterhaltung von Denkmälern, die Gestaltung von Repräsentationsangelegenheiten usw. gehören dazu unter anderem die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von lokal begrenzten Einrichtungen der Kulturpflege, von Sport-, Parkanlagen, Kindergärten und Kinderspielplätze, die Förderung, Ausgestaltung und Benutzung lokal begrenzter Einrichtungen der freiwilligen Solzialbetreuung, Zuschüsse für örtliche Vereine und Einrichtungen der Altenbetreuung (§ 70 II saGO). Zwar besteht keine rechtliche Verpflichtung, die in § 70 II saGO aufgezählten Angelegenheiten auf den Ortsrat zu übertragen, es ist aber zu erwarten, daß diese gesetzliche "Entscheidungshilfe" [741] für die Gemeinderäte die Bereitschaft fördern wird, den Ortsräten Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zu übertragen.

Der Katalog des § 70 II saGO ist nicht abschließend. Ob allerdings die Ermächtigung des § 70 III saGO, weitere Angelegenheiten auf den Ortsrat zu übertragen, in der Praxis von Bedeutung sein wird, ist angesichts der gesetzlichen Schranken zweifelhaft. Von der Delegation sind nämlich einmal alle dem Gemeinderat gemäß § 33 saGO vorbehaltenen Aufgaben ausgenommen und zum anderen darf durch die Delegation die Einheit der Verwaltung der Gemeinde nicht gefährdet werden (§ 70 III saGO).

Der Gesetzgeber hat sogar für den Fall Vorkehrungen getroffen, daß der Ortsrat die ihm übertragenen Entscheidungsbefugnisse nicht ausübt. Analog dem Anordnungsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde (§ 124 saGO) kann der Bürgermeister anordnen, daß der Ortsrat innerhalb einer bestimmten Frist die notwendigen Beschlüsse

---

741) LT-Ds. 6/1337 S. 15 (zu § 70 saGO).

faßt (§ 70 IV 1 saGO). Wenn der Ortsrat dieser Anordnung nicht nachkommt, geht das Entscheidungsrecht auf den Gemeinderat über (§ 70 IV 2 saGO). Bemerkenswert an dieser Regelung ist, daß das Unterlassen des Ortsrats nicht automatisch ein Eintrittsrecht des Gemeinderats auslöst, sondern dem Ortsrat zuvor Gelegenheit gegeben wird, selbst das Versäumte nachzuholen.

3. Der Vorsitzende des Ortsrats und das Verfahren im Ortsrat

Entsprechend der hessischen Regelung (§ 82 IV 1, 2 HGO) wählt der Ortsrat für die Dauer seiner Amtszeit aus seiner Mitte einen Vorsitzenden, der die Bezeichnung "Ortsvorsteher" führt (§ 71 a I, II saGO). Der Ortsvorsteher ist der Sprecher des Ortsrates gegenüber den Gemeindeorganen. Das zeigt sich deutlich an der Regelung des § 71 a III 1 saGO, wonach der Ortsvorsteher "unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ortsrates" die Ortschaftsbelange gegenüber der Gemeinde wahrnehmen soll. Für eine wirkungsvolle Vertretung der Ortschaftsinteressen hat der Gesetzgeber dadurch gesorgt, daß der Ortsvorsteher in Angelegenheiten, bei denen der Ortsrat beteiligt ist, Auskunft verlangen und an Gemeinderats- sowie Ausschußsitzungen beratend teilnehmen kann (§ 71 a III 2 saGO).

Nach § 71 a IV saGO können dem Ortsvorsteher auch bestimmte Verwaltungsangelegenheiten vom Bürgermeister zur auftragsweisen Erledigung übertragen werden. Da das Gesetz keine näheren Angaben über die Art der Aufgaben macht, liegt die Einschaltung des Ortsvorstehers im Ermessen des Bürgermeisters. Allerdings kommen nur solche Verwaltungsangelegenheiten in Betracht, die sich für eine ehrenamtliche Erledigung eignen, d. h. keine spezifischen Fachkenntnisse erfordern und den Ortsvorsteher nicht über Gebühr zeitlich beanspruchen. Der Ortsvorsteher ist nämlich wie die übrigen Ortsratsmitglieder ehrenamtlich tätig (§ 69 V 1 saGO).

Im Verhältnis zum Ortsrat hat der Ortsvorsteher keine über seine geschäftsleitenden Funktionen als Vorsitzender [742] hinausgehenden Rechte, die es rechtfertigen würden, ihn als Gemeindeorgan zu qualifizieren. [743] Insbesondere hat er kein Widerspruchs- und Vorlagerecht gegenüber rechtswidrigen Beschlüssen des Ortsrats. Dieses steht nach § 71 saGO allein dem Bürgermeister zu. Von den weiteren

---

742) Vgl. dazu § 71 iVm §§ 39, 41 saGO.
743) In der amtlichen Begründung zu § 71 a saGO (LT-Ds. 6/1337 S. 16) wird auch darauf hingewiesen, daß der Ortsvorsteher nicht Organ der Gemeinde ist.

Verfahrensregelungen des § 71 saGO sind das Recht des Bürgermeisters, die Einberufung des Ortsrats vom Ortsvorsteher verlangen zu können und das jederzeitige Teilnahmerecht des Bürgermeisters und der Gemeinderatsmitglieder an den Sitzungen des Ortsrats hervorzuheben. Diese Regelungen bieten sowohl Informations- als auch Einflußmöglichkeiten für die Träger der zentralen Gemeindeorgane. Sie stellen aber keine unangemessene Einschränkung der Eigenständigkeit der Ortsräte dar. Kritik verdient allerdings die unverständliche Begrenzung der Öffentlichkeit von Ortsratssitzungen auf solche Angelegenheiten, in denen der Ortsrat entscheidungsbefugt ist. Diese Regelung ist nicht geeignet, das Interesse der Bürgerschaft an den Belangen des engeren Lebensbereichs aufrechtzuerhalten oder gar zu fördern.

7. Kapitel

Bayern

I. Die Bezirks- und Ortsausschüsse

Die Bayerische Gemeindeordnung von 1952 [744] regelte an zwei Stellen die Verwaltung nichtrechtsfähiger Gemeindeteile. Schon damals konnte der Gemeinderat nach Art. 60 II in "Stadtbezirken... für die Erledigung bestimmter auf ihren Bereich entfallender Verwaltungsaufgaben Bezirksausschüsse und Bezirksverwaltungsstellen" einrichten. [745] Daneben bestand nach Art. 66 bayGO (1952) die Möglichkeit, "zur Erörterung örtlicher Angelegenheiten" in den ehemaligen Ortschaften [746] Ortsausschüsse zu bilden. Diese Regelungen erwiesen sich aber aus mehreren Gründen als ungeeignet, Impulse für die in Bayern angestrebte Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zu geben. [747]

---

744) Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1952 (bay GVBl. S. 19) - im folgenden zitiert bayGO (1952) -.

745) Diese Bestimmung, die mit § 13 II 1 nwGO fast wörtlich übereinstimmt, ist bis heute unverändert geblieben. Vgl. Art. 60 II 1 der Bayerischen Gemeindeordnung idF. der Neubekanntmachung vom 5.12.1973 (bayGVBl. S. 599).

746) Siehe oben S. 29.

747) Die freiwillige Abwicklung der Gemeindereform soll bis spätestens 1976 abgeschlossen sein. Ab dann ist an gesetzliche Maßnahmen zur Vollendung der Gemeindereform gedacht. Vgl. Eildienst LKT 1971, 243; MATTENKLODT S. 185; MERK, Der bayerische Bürgermeister 1973, 33.

Die Regelung in Art. 60 bayGO ist auf städtische Verhältnisse zugeschnitten, wie der Titel des 4. Abschnitts des 2. Teils der Gemeindeordnung ("Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern") und die Verwendung des Begriffs "Stadtbezirk" zeigen. Es ist daher keineswegs "selbstverständlich", daß auch Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern Bezirkausschüsse bilden können. [748] Jedenfalls bestand in der kommunalen Praxis bisher keine Neigung unterhalb dieser Einwohnergrenze Bezirksausschüsse zu bilden. Bislang gibt es solche Einrichtungen überhaupt nur in der Landeshauptstadt München, [749] die zur Bildung von Bezirksausschüssen nach Art. 60 II 2 bayGO verpflichtet ist. Grund dieser außerordentlich spärlichen Anwendung des Art. 60 bayGO in der kommunalen Praxis dürfte ferner sein, daß diese Bestimmung - wie HÖLZL [750] es ausdrückt - "beinahe mehr schwer lösbare Probleme als Worte" enthält.

Was die Einrichtung von Ortsausschüssen nach Art. 66 bayGO (1952) anbetrifft, ist zu berücksichtigen, daß diese Regelung nur für "ehemalige" Ortschaften galt. Die Bildung neuer Ortschaften im Zuge der Gemeindereform war nach dieser Bestimmung nicht möglich.[751] Abgesehen von Art. 60 bayGO, sah die Bayerische Gemeindeordnung somit keine Organisationsform vor, um die Interessen ehemaliger Gemeinden in der Einheitsgemeinde zur Geltung zu bringen. Das wirkte sich als Hemmnis für Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen aus. [752]

II. Das Institut des Ortssprechers nach Art. 78 bayGO

Angesichts der Notwendigkeit flankierender gesetzlicher Maßnahmen zur Förderung der Gemeindereform hat der bayerische Landtag Mitte 1971 das "Erste Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung"

---

748) So aber HELMREICH-WIDTMANN, 9. Auflage, Erl. zu Art. 60 bayGO. Ebenso WALZ, HBKWP I, S. 263. Wie hier MASSON-SAMPER, Erl. 1 zu Art. 60 bayGO.
749) Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 5.9.1973 auf Anfrage des Verf.
750) Anm. 4 zu Art. 60 bayGO.
751) HELMREICH-WIDTMANN, 9. Auflage, Erl. 2 zu Art. 66 bayGO.
752) HELMREICH-WIDTMANN, aaO.

verabschiedet. [753] Dieses Gesetz sieht neben der Einführung der Verwaltungsgemeinschaft [754] eine Novellierung der Gemeindeordnung vor, die die Bildung von Einheitsgemeinden erleichtern soll. [755] Nach den vorangegangenen Ausführungen hätte es nahegelegen, die Beschränkung der Ortsausschüsse auf ehemalige Ortschaften aufzuheben und diese Einrichtung allen von Gebietsänderungen betroffenen Gemeinden zu eröffnen. Diesen Weg hat der Gesetzgeber aber nicht beschritten, sondern er hat die Ortsausschüsse ganz abgeschafft und an ihrer Stelle die Bestellung sog. Ortssprecher vorgesehen (Art. 78 bayGO). [756]

1. Die Voraussetzungen für die Bestellung eines Ortssprechers

Die Bestellung eines Ortssprechers ist nach Art. 78 I 1 bayGO für ehemalige Ortschaften, deren Vermögen als Sondervermögen verwaltet wird (1. Alternative) und für nicht im Gemeinderat repräsentierte Gemeindeteile, die bei Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 18.1.1952 (Art. 121 I byGO) noch selbständige Gemeinden waren (2. Alternative), möglich. Hier soll nur die 2. Alternative behandelt werden. [757]

Auffallend an der Regelung des Art. 78 I 1 2. Alt. bayGO ist zunächst, daß die Bestellung eines Ortssprechers nicht auf zukünftige Gemeindebestandsänderungen beschränkt, sondern unabhängig von einer möglicherweise schon eingetretenen Integration auf Gemeinden erstreckt wird, die bereits vor geraumer Zeit ihre rechtliche Selbstständigkeit eingebüßt haben. Dadurch soll den ehemaligen Gemeinden, die sich schon früher "in echter kommunaler Selbstverantwortung" zu größeren Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen haben, kein Nachteil entstehen. [758] Nicht von Art. 78 bayGO wird die Umgliederung einzelner Gemeindeteile in andere Gemeinden erfaßt, es muß

---

753) Gesetz vom 27.7.1971 (bayGVBl. S. 247).
754) Vgl. dazu oben S. 7 ff.
755) Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft werden als grundsätzlich gleichwertige Organisationsformen für die Gemeindereform angesehen. Vgl. MERK, Der bayerische Bürgermeister 1973, 31 f.
756) Vgl. Art. 13 Ziff. 9 des Ersten Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. - Der bisherige Art. 66 wurde Art. 78 durch § 1 Ziff. 25 des Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Haushaltsrechts vom 25.4.1973 (bayGVBl.S. 191).
757) Die Bestellung eines Ortssprechers für ehemalige Ortschaften ist ohnehin gesetzlich befristet; vgl. HÖLZL, Anm. 5 zu Art. 66 bayGO.
758) So die Begründung des Gesetzentwurfs (zitiert nach GRÖBNER, Der Städtebund 1971, 256).

sich vielmehr um "ganze" eingegliederte Gemeinden handeln. [759]

Dem Gesetzgeber geht es nicht um eine verstärkte bürgerschaftliche Verwaltungsteilhabe, erkennbarer Zweck ist allein der, ehemaligen Gemeinden einen Interessenvertreter zu sichern. Die Bestellung eines Ortsvorstehers ist deshalb ausgeschlossen, wenn die Interessen des Gemeindeteils bereits auf andere Weise vertreten werden, sei es durch einen Bezirksausschuß nach Art. 60 II bayGO, sei es durch ein im Gemeindeteil wohnendes Gemeinderatsmitglied (Art. 78 I 1, III bayGO). Kann man beim Bestehen eines Bezirksausschusses noch von einer sachlich nicht gebotenen doppelten Vertretung des Gemeindeteils ausgehen, so erscheint die zweite Schranke ziemlich fragwürdig. Die im Gemeindeteil wohnenden Mitglieder des Gemeinderats sind nämlich keineswegs verpflichtet, die Interessen ihres Ortsteils im Gemeinderat zu vertreten. [760] Außerdem werden die Mitglieder des Gemeinderats von der gesamten Gemeindebürgerschaft gewählt, so daß sie nicht unbedingt das besondere Vertrauen der Bürger des betreffenden Gemeindeteils genießen müssen. [761]

Ist die ehemalige Gemeinde weder durch einen Bezirksausschuß noch durch ein Gemeinderatsmitglied "vertreten", bedarf es der Überwindung eines weiteren Hindernisses für die Wahl eines Ortssprechers. Nach Art. 78 I 1 bayGO ist der Bürgermeister nur dann verpflichtet, das Wahlgremium - die Ortsversammlung - einzuberufen, wenn ein diesbezüglicher Antrag von einem Drittel der im Gemeindeteil ansässigen Bürger unterstützt wird. Nach der Gesetzesbegründung soll mit diesem zusätzlichen Erfordernis verhindert werden, daß einzelne Bürger die Integration der ehemaligen Gemeinden erschweren können. [762] Der Gesetzgeber nimmt offenbar an, daß das Institut des Ortssprechers geeignet sei, die Integration zu gefährden. Ob diese Befürchtung berechtigt ist, läßt sich am besten anhand der Befugnisse des Ortssprechers prüfen.

2. Die Befugnisse des Ortssprechers

Nach Art. 78 II bayGO ist der Ortssprecher berechtigt, an allen Sitzungen des Gemeinderats mit beratender Stimme teilzunehmen und

---

759) HELMREICH-WIDTMANN, Erl. 2 zu Art. 66 bayGO. Kleinere Grenzkorrekturen zugunsten anderer benachbarter Gemeinden dürften allerdings unschädlich sein.
760) HELMREICH-WIDTMANN, aaO.
761) Vgl. BRÖLL, Der bayerische Bürgermeister 1955, 232.
762) Vgl. die Gesetzesbegründung bei GRÖBNER, Der Städtebund 1971, 256.

dort Anträge zu stellen. Sein Mitberatungs- und Antragsrecht erstreckt sich auf alle Verhandlungsgegenstände, soweit der Gemeinderat diese Rechte nicht durch die Geschäftsordnung auf die Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten beschränkt hat. Nach einer vom Staatsministerium des Innern herausgegebenen "Mustergeschäftsordnung für Gemeinderäte" [763] kann der Ortssprecher auch an den Sitzungen der Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen. Eine entscheidende Mitwirkung ist aber in keinem Falle gegeben, eventuelle Anträge des Ortssprechers sind für den Gemeinderat oder seine Ausschüsse sachlich nicht bindend. Wie eine Einzelperson angesichts dieser Befugnisse das Hineinwachsen des Gemeindeteils in die neue Verwaltungseinheit erschweren könnte, ist unverständlich.

Für das nach Art. 78 I 1 bayGO erforderliche Votum der Bürger des Gemeindeteils kann von Bedeutung sein, ob der Ortssprecher im Interesse einer bürgernahen Verwaltung einfache Verwaltungsgeschäfte wahrnehmen kann. Einschlägig ist insoweit Art. 39 II bayGO. Danach kann der Bürgermeister einzelne seiner Befugnisse auf Gemeinderatsmitglieder und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung auf Gemeindebedienstete übertragen. Zu diesem Adressatenkreis zählt der Ortssprecher als ehrenamtlich Tätiger im Sinne des Art. 19 bayGO nicht. Die abschließende Erledigung einfacher Verwaltungsgeschäfte (z.B. die Ausstellung von Bescheinigungen) ist dem Ortssprecher also versagt. Er könnte allenfalls mit vorbereitenden oder Hilfstätigkeiten (Ausgabe und Annahme von Anträgen usw.) betraut werden. [764]

3. Kritische Würdigung

Schon in Anbetracht des begrenzten Anwendungsbereichs des Art. 78 bayGO erscheint es sehr fraglich, ob das Institut des Ortssprechers seinen Zweck, die kommunale Neugliederung zu erleichtern, [765] erfüllen kann. Die Gemeinden, die ihre rechtliche Selbständigkeit aufgeben wollen oder müssen, können vor ihrer Eingliederung nicht verbindlich die Einführung eines Ortssprechers festlegen, weil diese von einem entsprechenden Bürgervotum abhängig ist und zudem noch voraussetzt, daß nicht zufällig ein Gemeinderatsmitglied in der ehemaligen Gemeinde wohnt. Es gibt auch keine Garantie, daß das

763) Bekanntmachung vom 7.6.1972 (bayMABl. S. 311).
764) Vgl. HELMREICH-WIDTMANN, 3. Auflage, Erl. 4 zu Art. 39 bayGO.
765) Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs (bei GRÖBNER, Der Städtebund 1971, 256).

einmal eingeführte Institut über die erste Wahlperiode hinaus Bestand hat, [766] da für eine erneute Wahl eines Ortssprechers wiederum alle Voraussetzungen des Art. 78 I 1 bayGO erfüllt sein müssen. [767] Wenn es seit der gesetzlichen Einführung des Ortssprechers in erheblichem Umfange zu freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen gekommen ist - im Jahre 1972 sind 753 Gemeinden aufgelöst worden [768] -, so dürfte dies weniger mit der Einführung dieses Instituts als vielmehr mit der großzügigen finanziellen Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Staat zusammenhängen. [769]

Außerdem ist zu bedenken, daß das Institut des Ortssprechers weder geeignet ist, örtliches Eigenleben in den ehemaligen Gemeinden aufrechtzuerhalten, noch den Verlust an bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten auszugleichen. Die Vertretung der Belange ehemaliger Gemeinden durch eine Einzelperson ist allenfalls beim Zusammenschluß kleiner Gemeinden eine akzeptable Lösung. Bei der Eingemeindung von Umlandgemeinden in größere Städte, wie sie im Zuge der Kreisgebietsreform in Bayern stattgefunden hat, [770] reicht die Bestellung eines Ortssprechers nicht mehr aus. Eine effektive Vertretung der Interessen ehemaliger Gemeinden ist hier nur durch örtliche Kollegialorgane gewährleistet, die nicht zuletzt auch den Vorteil breiterer bürgerschaftlicher Beteiligung bieten.

Wenn man bei der Gemeindereform in Bayern über eine Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft hinaus zu einer Stärkung der Selbstverwaltung im Sinne bürgerschaftlicher Mitwirkung kommen will, ist es angezeigt, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bildung von Ortschaften mit Ortsrat zu schaffen bzw. die vorhandenen Vorschriften über die Bezirksausschüsse (Art. 60 bayGO) den Erfordernissen der Gemeindereform durch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs, Einführung der unmittelbaren Wahl und eine detaillierte Regelung der Befugnisse anzupassen.

---

767) Siehe oben S. 96.
768) Vgl. MERK, Der bayerische Bürgermeister 1973, 30, 31.
769) Vgl. KOCH, Der Landkreis 1972, 78.
770) Durch die Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 21.12.1971 (bayGVBl. S. 496) sind 76 Gemeinden in die von 48 auf 25 reduzierten kreisfreien Städte eingemeindet worden. Vgl. KNEMEYER, AfK 1972, 70.

8. Kapitel

Schleswig-Holstein

I. Das Fehlen einer allgemeinen gesetzlichen Regelung

1. Gründe

In Schleswig-Holstein gibt es bislang keine allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über die Ortschaftsverfassung. Das hängt damit zusammen, daß man anders als etwa in Nordrhein-Westfalen und im Saarland an der Amtsverfassung festhielt. Dem Ausbau der vorhandenen Ämter wurde grundsätzlich der Vorzug gegenüber großflächigen Einheitsgemeinden eingeräumt. [771] Mit der Novellierung der Amtsordnung im Jahre 1966 [772] schuf man die gesetzlichen Voraussetzungen für eine straffere und effektivere Ämterorganisation. Infolge der Erhöhung der Mindesteinwohnerzahl für Ämter von 3.000 auf 5.000 Einwohner [773] verringerte sich die Zahl der Ämter von 216 auf 122 Ämter. [774] In diesen Ämtern sind über 90 Prozent aller schleswig-holsteinischen Gemeinden zusammengefaßt. [775] Ein Bedürfnis für die Einführung der Ortschaftsverfassung ergab sich deshalb nur bei der Arrondierung städtischer Zentren durch Umlandgemeinden sowie in den Teilen des Landes, in denen ausnahmsweise die Amtsverfassung nicht verwirklicht ist.

2. Die Dorfschaften in den Großgemeinden des ehemaligen Kreises Eutin

Zu den Teilbereichen des Landes Schleswig-Holstein, in denen es keine Ämter gibt, gehören die ehemaligen Kreise Eutin und Oldenburg. [776] In diesen Landesteilen sind durch Reformen in den Jahren

---

771) Vgl. zur Gebietsreform in Schleswig-Holstein insbesondere GALETTE, AfK 1969, 329 ff.; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN, S. 172 ff.; KPBl. 1974, 113 ff.
Die Bildung von Großgemeinden sollte aber nicht gänzlich ausgeschlossen sein; vgl. GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 230,231.

772) Gesetz zur Änderung der Amtsordnung für Schleswig-Holstein vom 24.5.1966 (shGVBl. S. 91).

773) § 2 shAO. Vgl. dazu GALETTE-LAUX, Erl. 4 zu § 2 shAO.

774) Vgl. KPBl. 1974, 113.

775) Vgl. Der Landkreis 1973, 174.

776) Jetzt Kreis Ostholstein; vgl. § 5 des 2. Neuordnungsgesetzes vom 23.12.1969 (shGVBl. S. 280).

1933 (Eutin) und 1937-1939 (Oldenburg) kleine Gemeinden zu Großgemeinden zusammengefaßt worden, die sich im wesentlichen bis heute erhalten haben. [777] Von Interesse sind hier insbesondere die in Dorfschaften gegliederten Großgemeinden des ehemaligen Kreises Eutin, die über eine Ortschaftsverfassung verfügen. [778]

Rechtsgrundlage für die Ortschaftsverfassung in diesen Großgemeinden ist § 25 I shAO iVm § 9 der Durchführungsverordnung zur AO vom 18.6.1966 [779]. Danach bestehen in den Dorfschaften der Großgemeinden des ehemaligen Kreises Eutin sog. Dorfvorstände, deren Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse in einer Satzung der Gemeinde festzulegen sind. Schon im Jahre 1952 hat der Kreis Eutin hierzu eine vom Innenminister genehmigte Mustersatzung erlassen, [780] deren wichtigste Punkte Erwähnung verdienen, weil sie hinter moderneren Regelungen kaum zurückstehen.

Die Mustersatzung sieht die Bildung eines Dorfvorstandes vor, der von der Dorfschaftsversammlung - also unmittelbar - für die Wahlperiode des Gemeinderats gewählt wird (§§ 1, 2 II). Die Zahl der Mitglieder ist mit 3 oder 5 ziemlich knapp bemessen (§ 2 I). Auf die Möglichkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung wird ausdrücklich hingewiesen (§ 2 IV).

Aufgabe des Dorfvorstandes ist es, sich für den Bereich der Dorfschaft mit allen wichtigen gemeindeeigenen Angelegenheiten zu befassen (§ 6 I). Bei Auftragsangelegenheiten "kann" der Bürgermeister den Dorfvorstand zur Beratung heranziehen (§ 6 II). Dem Dorfvorstand, der ausdrücklich als Organ der Gemeinde bezeichnet wird (§ 7 I), können auch Aufgaben der Selbstverwaltung durch Beschluß der Gemeindevertretung übertragen werden (§ 7 II). Hierzu wird insbesondere die Aufsicht über die Gemeindewege in der Dorfschaft einschließlich der Verbesserung und Verschönerung der Wege und Plätze gerechnet (§ 7 III). Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für diese Aufgaben bleibt allerdings unerwähnt.

---

777) Vgl. dazu GALETTE-LAUX, Erl. 1 b zu § 1 shGO, Einf. AO S. 8 ff. GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 155, 156 (Tz. 223).

778) Vgl. hierzu insbesondere GALETTE-LAUX, Erl. 1 b zu § 25 shAO; KOCH S. 60 ff.

779) shGVBl. 1966 S. 128.

780) Vgl. GALETTE-LAUX, Erl. 1 b zu § 25 shAO; KOCH S. 61. Die Mustersatzung ist abgedruckt bei GALETTE-LAUX, Anlage 3 zur AO; GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN, Anlage 23; KOCH S. 115 ff.

Der Dorfvorstand wählt aus seiner Mitte einen Dorfvorsteher als Vorsitzenden, der die laufenden Geschäfte des Dorfvorstandes führt (§ 3). Daneben hat er einzelne Verwaltungsaufgaben aus dem Bereich der Gemeindeverwaltung wahrzunehmen wie die Ausstellung von Bescheinigungen, Beglaubigungen und sonstige Hilfsfunktionen (§ 8). Der Dorfvorsteher ist für die Dauer seiner Wahlzeit zum Ehrenbeamten zu ernennen und erhält eine Aufwandsentschädigung (§ 9).

Die Einflußmöglichkeiten der zentralen Gemeindeorgane sind nicht überbetont. Der Bürgermeister ist berechtigt, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Dorfvorstandes teilzunehmen (§ 5 V), er kann aber nicht etwa den Vorsitz übernehmen o.ä. Unter Angabe des Beratungsgegenstandes kann er auch die Einberufung des Dorfvorstandes vom Dorfvorsteher verlangen (§ 4).

Abgesehen von kleineren Mängeln wie die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen (§ 5 II), ist die Mustersatzung unter Berücksichtigung des Zeitpunktes ihres Erlasses [781] ein recht beachtliches Beispiel für die Ausgestaltung einer Ortschaftsverfassung. [782]

3. Die Bildung von Ortsbeiräten bei der Neuordnung kreisfreier und kreisangehöriger Städte.

Während die Ortschaftsverfassung auf dem flachen Lande wegen der weitgehenden Verwirklichung der Amtsverfassung bisher kaum eine Rolle gespielt hat, ist im Bereich der städtischen Zentren eine verstärkte Anwendung dieser Organisationsform zu beobachten.

Bereits in den Jahren 1958, 1959 kam es im Zuge der Eingliederung einiger Randgemeinden in die Stadt Kiel zur Einrichtung sog. Ortsbeiräte. [783] Da die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung derartige Gremien nicht vorsieht, konnten sie keine Entscheidungskompetenzen, sondern nur Beratungszuständigkeiten erhalten. [784] Dennoch haben sich die Ortsbeiräte in der Praxis bewährt und vor allem in Angelegenheiten der Bauleitplanung, Verkehrsregelung, des Ausbaus und der Unterhaltung kommunaler Einrichtungen wertvolle Hinweise für die städtische Verwaltung geliefert. [785]

---

781) Siehe oben S. 229.
782) Ähnlich KOCH S. 62.
783) Vgl. KGSt, Zusammenschluß von Gemeinden - 1 -, S. 137 ff.
784) KGSt, aaO., S. 140. Vgl. auch GALETTE-LAUX, Erl. 6 c zu § 15 shGO.
785) KGSt, aaO., S. 140.

Bei der Neuordnung der Kreise und kreisfreien Städte durch das Zweite Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 23.12.1969 [786] griff man auf diese Einrichtung zurück. Im Neugliederungsgesetz selbst wird bestimmt, daß für die in die kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Neumünster und Flensburg eingegliederten Gemeinden und Gemeindeteile Ortsbeiräte gebildet werden (§ 36 I). Nach dem Willen des Gesetzgebers soll es sich aber nur um eine vorläufige Regelung handeln, die bis zu einer allgemeinen gesetzlichen Regelung über die Errichtung von Ortsbeiräten in kreisfreien Städten gilt (§ 36 I). Das dürfte auch die Erklärung dafür sein, daß die Aufgabe der Ortsbeiräte auf reine Kontrollbefugnisse beschränkt wird (§ 36 II). Nach § 2 der Landesverordnung über Ortsbeiräte, [787] die in Ausführung des 2. Neuordnungsgesetzes ergangen ist, [788] überwachen die Ortsbeiräte, daß die Städte das Gebiet der eingegliederten Gemeinden oder Gemeindeteile so fördern, daß die weitere Entwicklung dieser Gebiete gewährleistet bleibt. Von Anhörungsrechten oder gar Entscheidungsbefugnissen ist nicht die Rede.

Für die Zusammensetzung der Ortsbeiräte ist das in dem eingegliederten Gebiet festgestellte Ergebnis der Gemeindewahl maßgebend (§ 36 III 1). [789] Ansonsten ähnelt der Ortsbeirat in seiner Zusammensetzung einem Ausschuß, weil ihm Gemeindevertreter und andere wählbare Bürger angehören. [790] Zwar wird die Zahl der sachkundigen Bürger anders als bei den Ausschüssen [791] regelmäßig höher sein als die der Gemeindevertreter. Der Spielraum für die Heranziehung weiterer Bürger ist aber klein, da die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder 7 nicht übersteigen darf. [792] Von einem Ausgleich der durch die Gebietsreform verlorenen Mandate kann man bei dieser Regelung nicht ausgehen.

---

786) shGVBl. 1969 S. 280.
787) Verordnung vom 6.2.1970 (shGVBl. S. 39).
788) Vgl. § 36 III 2 des 2. Neuordnungsgesetzes.
789) Zum Wahlmodus vgl. oben S. 65, 66.
790) Nach § 4 I der Landesverordnung über Ortsbeiräte sind Mitglieder des Ortsbeirats die Gemeindevertreter, die in dem Gemeindewahlbezirk gewählt wurden, zu dem das eingegliederte Gebiet gehört und weitere dort wohnende wählbare Bürger.
791) Vgl. § 46 II 2 shGO.
792) Vgl. § 3 der Landesverordnung über Ortsbeiräte.

Der Ortsbeirat wählt seinen Vorsitzenden selbst. [793] Eine besondere Bezeichnung ist ihm nicht verliehen. Seine Rechte beschränken sich auf die Einberufung der Ortsbeiratssitzungen und die Festsetzung der Tagesordnung sowie die Verhandlungsleitung. [794] In bezug auf das Verfahren ist bemerkenswert, daß der Bürgermeister und die zuständigen Mitglieder des Magistrats nicht nur berechtigt, sondern auf Verlangen auch verpflichtet sind, an den (regelmäßig öffentlichen) [795] Sitzungen des Ortsbeirats teilzunehmen. [796]

Verglichen mit der Mustersatzung für die Großgemeinden des ehemaligen Kreises Eutin handelt es sich nur um eine fragmentarische Regelung. Unverkennbar ist eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einer ausgeprägten örtlichen Eigenständigkeit. Sie zeigt sich insbesondere in der personellen Verknüpfung der Gemeindevertretung mit dem Ortsbeirat durch die zwingende Mitgliedschaft jener Gemeindevertreter, die in dem Gemeindewahlbezirk gewählt werden, zu dem die eingegliederte Gemeinde gehört. Im Hinblick auf die Kontrollfunktion des Ortsbeirats ist diese Regelung im übrigen sehr bedenklich, weil Mitglieder des zu überwachenden Organs gleichzeitig dem Kontrollorgan als vollberechtigte Mitglieder angehören.

Bei den auf die Neuordnung der kreisfreien Städte folgenden Neugliederungen im Bereich der kreisangehörigen Städte sind nach dem gleichen Muster Ortsbeiräte gebildet worden. [797] Auch hier handelt es sich lediglich um vorläufige Regelungen, die bis zu einer allgemeinen gesetzlichen Regelung über die Ortsbeiräte gelten sollen. [798]

II. Bestrebungen im Hinblick auf eine allgemeine Einführung der Ortschaftsverfassung

In der Vergangenheit hat es nicht an Bestrebungen gefehlt, die Ortschaftsverfassung gesetzlich einzuführen. Zu erwähnen ist vor allem ein kurz vor Ende der 6. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von der CDU-Fraktion eingebrachter Entwurf eines

---

793) Vgl. § 5 II der Landesverordnung über Ortsbeiräte.
794) § 5 III der Landesverordnung über Ortsbeiräte iVm §§ 34 I 2, III 1, 46 VII, 37 shGO.
795) Siehe oben S. 79.
796) § 5 III der Landesverordnung über Ortsbeiräte iVm § 46 V shGO.
797) Vgl. §§ 14, 15 des Vierten Gesetzes zur Neuordnung von Gemeindegrenzen vom 15.11.1973 (shGVBl. S. 384).
798) Vgl. § 14 des o.a. Gesetzes.

Gesetzes zur Stärkung der ehrenamtlichen Verwaltung in den Gemeinden. [799] Dieser sah in einer Soll-Vorschrift für Städte über 20.000 Einwohner die Einrichtung von Ortsbezirken mit Ortsbeiräten für das gesamte Stadtgebiet vor. [800] In den übrigen Gemeinden sollte die Einführung der Ortschaftsverfassung für engere örtliche Gemeinschaften im Ermessen der Gemeinde liegen. [801] Während die Zusammensetzung und das Verfahren im Ortsbeirat analog den Regelungen in der Landesverordnung über Ortsbeiräte ausgestaltet waren, [802] unterscheidet sich der Aufgabenbereich durch gesetzliche Antrags-, Anhörungsrechte und Stellungnahmepflichten sowie die Möglichkeit, Entscheidungsbefugnisse auf die Ortsbeiräte zu delegieren, [803] wesentlich von den bloßen Kontrollfunktionen nach der Landesverordnung über Ortsbeiräte.

Der Gesetzentwurf ist im Landtag nicht mehr abschließend beraten und in der folgenden Legislaturperiode nicht erneut eingebracht worden. Der schleswig-holsteinische Städtebund hatte sich sehr kritisch zu dem Gesetzentwurf geäußert. [804] Vor allem wurde geltend gemacht, daß mit Ausnahme der durch die Gebietsreform geschaffenen Stadt Norderstedt alle kreisangehörigen Städte des Landes einheitliche und geschlossene Gemeinschaften bilden, die nicht aufgespalten werden sollten. [805] In der Tat ist die Regelung, daß bereits Städte über 20.000 Einwohnern das gesamte Stadtgebiet in Ortsbezirke einteilen sollen, zu weitgehend und dürfte auch kaum den Wünschen der Bürger entsprechen.

Gescheitert ist auch der Versuch der SPD-Opposition im Landtag, mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bildung der Gemeinde Bornhöved-Trappenkamp [806] das Konzept einer Großgemeinde mit Ortschaftsverfassung gesetzlich zu verwirklichen. [807] Nach den Leitlinien der Landesregierung zur Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf der Gemeindeebene [808] soll die Wahl zwischen der Organisations-

---

799) Gesetzentwurf vom 16.12.1970, LT-Ds. VI/1545.
800) Art. 1 § 1 I 1, § 2 I des Gesetzentwurfs, LT-Ds. VI/1545.
801) Art. 1 § 1 I 2 des Gesetzentwurfs, aaO.
802) Vgl. Art. 1 §§ 2, 4 des Gesetzentwurfs, aaO.
803) Vgl. Art. 1 § 3 des Gesetzentwurfs, aaO.
804) Vgl. STAAK, Städte- und Gemeindebund 1973, 113.
805) Vgl. STAAK, aaO.
806) Gesetzentwurf vom 18.1.1973, LT-Ds. VII/439.
807) Vgl. KPBl. 1974, 70.
808) shABl. 1973, 576.

form des Amtes und der Großgemeinde (mit der Möglichkeit der Ortschaftsverfassung) der freien Entscheidung der beteiligten Gemeinden überlassen bleiben. Solange allerdings in der Gemeindeordnung kein verbindlicher Rahmen für eine Ortschaftsverfassung abgesteckt ist, der den aufzulösenden Gemeinden ein ausreichendes Maß örtlicher Eigenständigkeit garantiert, wird wenig Neigung bestehen, die Organisationsform der Großgemeinde freiwillig zu wählen.

Teil IV

Verfassungsrechtliche Probleme und Fragen des Rechtsschutzes

1. Kapitel

Verfassungsrechtliche Aspekte der Ortschaftsverfassung

I. Die verfassungsrechtliche Bedeutung bei der Gebietsreform

1. Leistungsfähigkeit und örtliche Verbundenheit als Neugliederungsmaßstäbe

Ausgangspunkt der kommunalen Gebietsreform war die Tatsache, daß viele Gemeinden auf Grund ihres räumlichen Zuschnitts den Auftrag des Grundgesetzes (Art. 28 II 1), alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln, nicht mehr erfüllen konnten.[1] Von daher stellt die Auflösung funktionsentleerter Gemeinden und ihre Eingliederung in größere, leistungsfähige Verwaltungseinheiten keinen unzulässigen Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht dar,[2] sondern sie ist nur die Realisierung eines Verfassungsauftrages.[3]

Allerdings sind nicht alle Neugliederungsmaßnahmen, die im Ergebnis zu einer Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft beitragen, schon deswegen verfassungskonform. Das Kriterium der "örtlichen Gemeinschaft" (Art. 28 II 1 GG) bildet eine verfassungsrechtliche Schranke, die bei kommunalen Neugliederungen zu beachten ist.[4] Der Begriff der örtlichen Gemeinschaft wird jedoch heute nicht

---

1) Vgl. insbesondere W. WEBER, GUTACHTEN S. 6, 45; THIEME, DVBl. 1966, 327.

2) Nach allgemeiner Ansicht enthält die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) keine Bestandsgarantie für die einzelne Gemeinde. Vgl. statt vieler MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Rdnr. 29 zu Art. 28 GG. Ein Eingriff in den Bestand der Gemeinde darf aber nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen. Vgl. die Zusammenfassung der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe der Länder bei HOPPE-RENGELING S. 70 ff., 85 ff. Vgl. zum Gemeinwohlerfordernis neuerdings auch das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 23.1.1974 - StGH 3/72 - (ndsMBl. 1974 S. 367 ff. (375).

3) Vgl. W. WEBER, GUTACHTEN S. 45, der von der "Forderung des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2)" spricht, "daß örtliche Gemeinschaft und sich selbst verwaltendes kommunales Gemeinwesen sich entsprechen sollen". Das Gebot, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, folgt auch aus dem Sozialstaatsprinzip; vgl. dazu SALZWEDEL, DÖV 1969, 815.

4) Vgl. BÜCKMANN, Verfassungsfragen, S. 104 ff.; SALZWEDEL, DÖV 1969, 812; SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 281; STERN-PÜTTNER S. 24.

mehr notwendig durch die geschlossene Siedlungseinheit gekennzeichnet.[5] Eine örtliche Verbundenheit der Einwohner kann auch dort angenommen werden, wo die Bevölkerung ihre Beziehung zur Gemeinde durch bestimmte Einrichtungen der Daseinsvorsorge findet.[6] Mit dem Erfordernis der örtlichen Verbundenheit wäre es aber unvereinbar, künstliche - nur an der Effizienz der Leistungen ausgerichtete - Verwaltungsgebilde auf Gemeindeebene zu schaffen.[7]

Auf der anderen Seite wird sich eine Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit im Interesse der Wiederherstellung kommunaler Funktionsfähigkeit nicht immer umgehen lassen. Da der örtlichen Verbundenheit von Verfassungs wegen kein Vorrang gegenüber der Leistungsfähigkeit gebührt,[8] ist eine solche Beeinträchtigung nicht von vornherein verfassungswidrig.[9] Der verfassungsrechtliche Stellenwert der örtlichen Verbundenheit der Einwohner gebietet es aber, die Intensität des Eingriffs auf ein Mindestmaß zu beschränken. In diesem Zusammenhang gewinnt die Ortschaftsverfassung als Korrektiv der Einheitsgemeindelösung verfassungsrechtliche Bedeutung.[10]

2. Die Ausgleichsfunktion der Ortschaftsverfassung

Die Ortschaftsverfassung soll nach ihrer Zweckbestimmung das Gemeinschaftsbewußtsein erhalten und fördern, die kulturelle und geschichtliche Eigenständigkeit aufgelöster Gemeinden wahren und das mit der Neugliederung verbundene Selbstverwaltungsdefizit auffangen.[11] Sie dient damit dem verfassungsrechtlich relevanten

---

5) Zum Wandel dieses Begriffs vgl. THIEME, DVBl. 1966, 328; MALLMANN, in GUTACHTEN HESSEN S. 28 f. Vgl. auch BÜCKMANN, Verfassungsfragen, S. 99: "Der Begriff der örtlichen Gemeinschaft ist nicht statischer, sondern dynamischer Natur."
6) Vgl. SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 281.
7) Vgl. SALZWEDEL, DÖV 1969, 812.
8) Anderer Ansicht SEIBERT S. 62 ff., der m. E. zu Unrecht aus den Bestimmungen der Gemeindeordnungen, wonach das Gemeindegebiet "so bemessen sein (soll), daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist " (vgl. §§ 7 II bwGO; 7 HGO; 16 I NGO; 5 nwGO; 12 III saGO; 5 shGO), einen prinzipiellen Vorrang der örtlichen Verbundenheit vor der örtlichen Leistungsfähigkeit ableiten will.
9) Vgl. die Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zusammenfassend dargestellt von BISCHOFF S. 27 und HOPPE-RENGELING S. 85-92.
10) Ähnlich RAUBALL S. 48.
11) Siehe oben S. 48 ff.

Ziel, einer Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner und der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung entgegenzuwirken. Diese verfassungsrechtliche Funktion der Ortschaftsverfassung wurde, abgesehen von vereinzelten Äußerungen im Schrifttum, daß das Grundgesetz eine Untergliederung großer Gemeinden nahelege, [12] erstmals im sog. Sennestadt-Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs [13] besonders herausgestellt. Bei der Prüfung der Frage, ob der Eingriff in den gewachsenen Bestand einer Gemeinde und die dadurch bedingte Beeinträchtigung der politischen Integration sowie der örtlichen Verbundenheit außer Verhältnis zur angestrebten Verbesserung der kommunalen Leistungskraft steht, wird der im Neugliederungsgesetz [14] angeordneten Ortschaftsverfassung eine entscheidende Bedeutung beigemessen. Nach Auffassung des Gerichts nimmt sie im konkreten Fall dem Eingriff in die kommunale Selbständigkeit der Gemeinde "zumindest soviel an Gewicht ..., daß seine Folgen gegenüber den Vorteilen des Neugliederungsgesetzes und den damit verfolgten Zwecken jedenfalls nicht außer Verhältnis stehen ". [15]

Diese Aussage über die Ausgleichsfunktion der Ortschaftsverfassung bei kommunalen Neugliederungen bedarf näherer Erläuterung. Zunächst ist klarzustellen, daß die Umwandlung aufgelöster Gemeinden in Ortschaften nicht etwa ein "Freibrief" für die Verfassungsmäßigkeit eines Neugliederungsaktes ist. Reformen, die sich über gewachsene Verflechtungen, die lokale Verbundenheit und den Willen der Bevölkerung willkürlich hinwegsetzen, sind verfassungswidrig und bleiben es auch bei gleichzeitiger Einführung der Ortschaftsverfassung in den aufgelösten Gemeinden. [16]

Erfolgt der Eingriff in die örtliche Verbundenheit mit dem Ziel, die gemeindliche Leistungskraft zu heben, kann bei der Abwagung

---

12) PÜTTNER, JR 1966, 82; STERN-PÜTTNER S 41. Vgl. auch W. WEBER, Aufgaben der Verwaltungsreform, S. 134 und RAUBALL S. 48, der im Zusammenhang mit der aus Art. 28 II GG hergeleiteten Verpflichtung zur Bildung von Großgemeinden von einer "Forderung zur Bildung von Gemeindebezirken" spricht.

13) Urteil vom 28.9.1973 - VerfGH 17/22 -, in Der Städtetag 1974, 65 ff.

14) Vgl. § 23 des Bielefeld-Gesetzes vom 24.10.1972 (nwGVBl. S. 284).

15) VerfGH NW, Der Städtetag 1974, 85 (Leitsatz 3).

16) Vgl. KRÄMER S. 107; STERN-PÜTTNER S. 24, 29 f.

der Vor- und Nachteile der Neugliederungsmaßnahme die Einrichtung der Ortschaftsverfassung die Nachteile ganz oder teilweise aufwiegen. Es kommt aber auf die Einzelumstände an. Ist beispielsweise der mit der Neuordnung erzielbare Rationalisierungs- und Leistungseffekt gering, die Beeinträchtigung gewachsener Bindungen dagegen besonders gravierend,[17] wird die Ortschaftsverfassung ihre Ausgleichsfunktion regelmäßig nicht erfüllen können. Auch die konkrete Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung kann in diesem Zusammenhang entscheidend sein.[18] So ist die bloße Bestellung eines Ortsvorstehers für eine ehemalige Gemeinde mit ausgeprägtem kommunalen Eigenleben nicht ausreichend, um die Einbuße an bürgerschaftlicher Mitwirkung auszugleichen. Bei der Einrichtung eines Ortsrats kann es darauf ankommen, welche Zuständigkeiten diesem Gremium eingeräumt werden, ob es lediglich zu unverbindlichen Stellungnahmen befugt ist oder echte Gestaltungsbefugnisse für den engeren örtlichen Bereich enthält.[19]

Als Fazit ist festzuhalten, daß die Ortschaftsverfassung zur verfassungsrechtlichen "Absicherung" einer Neugliederungsmaßnahme beitragen kann. Es bedarf aber in jedem Falle einer sorgfältigen Abwägung aller Einzelumstände.[20]

II. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ortsräte

1. Die Vereinbarkeit mit Art. 28 II 1 GG

Gegenstand verfassungsrechtlicher Bedenken ist die in den meisten Gemeindeordnungen vorgesehene Möglichkeit, Entscheidungsbefugnisse auf die Ortsräte zu übertragen. So meint BAHRO [21], daß die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Ortschaftsverfassung unter dem häufig nicht beachteten Vorbehalt stehen, daß durch die Über-

---

17) Vgl. das sog. Heimbach-Urteil des VerfGH NW vom 4.8.1972, auszugsweise wiedergegeben bei HOPPE-RENGELING S. 91 f.
18) Ebenso STÜER, KPBl. 1973, 1115, in bezug auf das Sennestadt-Urteil.
19) Im Sennestadt-Urteil wird ausdrücklich auf § 23 III des Bielefeld-Gesetzes hingewiesen, wonach den einzurichtenden Bezirksausschüssen Angelegenheiten, die im Bereich der einzelnen Stadtbezirke geregelt werden können, zur eigenen Entscheidung übertragen werden sollen (vgl. Der Städtetag 1974, 86).
20) In diesem Sinne auch STÜER, KPBl. 1973, 1115.
21) Die demokratische Gemeinde 1968, 23 f.

tragung von Entscheidungsbefugnissen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG nicht beeinträchtigt wird. Eine derartige Beeinträchtigung könne nicht nur in einer Einschränkung von Rechten der Gemeinde durch den Staat, sondern auch in einer so weitgehenden Übertragung von Zuständigkeiten der Gemeinde auf ihre Teile liegen, daß die Gemeinde selbst ihren wesentlichen Aufgabenbereich nicht mehr wahrnehmen kann.

Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß durch die Delegation von Entscheidungszuständigkeiten auf Ortsräte die Zuständigkeit der Gemeinde gar nicht tangiert wird, weil der Ortsrat als Organ der Gemeinde [22] gemeindliche Zuständigkeiten wahrnimmt. [23] Insofern handelt es sich um den gleichen Vorgang wie bei der Übertragung von Entscheidungsfunktionen auf Fachausschüsse des Gemeinderates oder andere Gemeindeorgane.[24] Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn es sich um eine Kompetenzverlagerung aus der Gemeindeebene auf rechtlich selbständige Körperschaften unterhalb der Gemeindeinstanz handeln würde.[25] Die Ortschaften besitzen aber keine korporative Eigenständigkeit, sie sind nichtrechtsfähige Teile der einheitlichen Gebietskörperschaft "Gemeinde".[26] Ansatzpunkt für verfassungsrechtliche Bedenken kann daher allenfalls Art. 28 I 2 GG sein, wenn man in dieser Bestimmung mehr als nur die Gewährleistung einer unmittelbar gewählten Gemeindevertretung sieht.

2. Die Vereinbarkeit mit Art. 28 I 2 GG

Nach Art. 28 I 2 GG muß in den Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Vertretung bestehen. Über den Umfang der Befugnisse dieser Gemeindevertretung sagt das Grundgesetz direkt nichts aus. [27] Schließt man daraus, daß das Grundgesetz lediglich das Vorhandensein einer Gemeindevertretung verlange, bei der Verteilung der Zu-

---

22) Siehe oben S. 80 ff.
23) Wie hier BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 361. Vgl. auch STERN-PÜTTNER S. 40, 41: "Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Gemeinde nur gegen Funktionsentzug "nach oben" oder "nach außen", sagt aber über die Funktionsverteilung und Gliederung "nach innen" nichts aus."
24) Vgl. BURMESTER S. 177; BÜCKMANN aaO.; KOCH S. 87, 88.
25) BÜCKMANN aaO.
26) Siehe oben S. 13.
27) GÖNNENWEIN S. 275; KÖTTGEN, HBKWP I, S. 196, 199.

ständigkeiten dem Landesgesetzgeber jedoch völlig freie Hand lasse, [28] dann wäre verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an die Ortsräte von vornherein der Boden entzogen. Überwiegend nimmt man aber zu Recht an, daß der Sinngehalt des Art. 28 I 2 GG in einer betont demokratischen Verfassung nicht allein in der Garantie einer repräsentativen Gemeindevertretung ohne Bezug auf die Stellung dieses Organs in der Gemeinde gesehen werden könne. [29] Vielmehr müsse die Gemeindevertretung als "Organ der demokratischen Selbstbestimmung" [30] gewichtige Mitspracherechte bei der Verwaltung der Gemeinde besitzen. [31]

Art. 28 I 2 GG garantiert aber ebensowenig wie die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassung eine Allzuständigkeit der Gemeindevertretung. [32] Der Landesgesetzgeber kann neben der Gemeindevertretung weitere Gemeindeorgane schaffen, [33] so daß die bloße Einrichtung von Ortsräten (oder Ortsvorstehern) verfassungsrechtlich unproblematisch ist. Bei der Zuständigkeitsverteilung ist allerdings zu beachten, daß der Gemeindevertretung wegen ihrer herausgehobenen Stellung ein maßgeblicher Einfluß auf kommunalpolitisch wichtige Fragen verbleibt. [34] Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die einschlägigen Regelungen der Gemeindeordnungen, [35] so stellen sie sich durchgehend als verfassungsgemäß heraus, denn die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen liegt zumeist im Ermessen der Gemeindevertretung und bezieht sich regelmäßig nur auf ortschaftsbezogene Angelegenheiten. [36] Selbst eine

---

28) So wohl KÖTTGEN aaO.
29) FORSTHOFF S. 551; GÖNNENWEIN S. 275, 276; STERN, BK, Rdnr. 50 zu Art. 28 GG; WOLFF II § 86 VII e 1; ZIER S. 69, 70.
30) STERN, aaO.
31) Das ist im wesentlichen unstreitig; vgl. die Nachweise in Fn. 29. Streitig ist nur, ob aus der Existenz einer repräsentativen Gemeindevertretung auf ihren Vorrang gegenüber anderen Gemeindeorganen geschlossen werden kann. Vgl. dazu STERN, BK, Rdnr. 50 zu Art. 28 GG.
32) GÖNNENWEIN S. 276; KOCH S. 87.
33) Auch volksgewählte Organe; vgl. STERN, BK, Rdnr. 49 zu Art. 28 GG.
34) BÜCKMANN, Verfassungsfragen, S. 182; KOCH S. 88. Zu weitgehend ZIER S. 70, wenn er verlangt, daß die Gemeindevertretung letztlich für alle örtlichen Angelegenheiten zuständiges Organ bleiben muß.
35) Vgl. die Zusammenstellung oben S. 71 ff.
36) Vgl. KRÄMER S. 27; KOCH S. 88.

gesetzlich begründete Verpflichtung der Gemeinde, den Ortsräten Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, ist unbedenklich, wenn sie wie in § 6 III des Göttingen-Gesetzes [37] auf solche Angelegenheiten beschränkt wird, deren Bedeutung nicht über den Bereich der Ortschaft hinausgeht. [38] Die Grenze der Verfassungsmäßigkeit wird erst dann überschritten, wenn der Gemeindevertretung durch Gesetz für das Gemeindeganze wesentliche Entscheidungszuständigkeiten [39] unwiderruflich entzogen und auf die Ortsräte verlagert werden. [40]

2. Kapitel

Rechtsschutzmöglichkeiten für die Ortschaften

I. Allgemeine Rechtsstellung

Obwohl die Ortschaften - wie im vorigen Kapitel ausgeführt wurde - verfassungsrechtlich nicht irrelevant sind, genießen sie keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) schützt die Gemeinden, die Ortschaften als ihre Untergliederungen können daraus keine eigenen Rechte herleiten. [41] Sie sind auf die Rechtsgarantien in den Gemeindeordnungen und den ergänzenden Gemeindesatzungen (insbesondere den Hauptsatzungen) angewiesen. [42]

Die Einhaltung dieser Bestimmungen überwacht die Kommunalaufsichtsbehörde. Sie hat einzuschreiten, [43] wenn durch Beschlüsse der Gemeindevertretung oder sonstige Maßnahmen anderer Gemeindeorgane rechtswidrig in die Rechtsstellung der Ortschaften eingegriffen

---

37) Vgl. dazu oben S. 101 ff.
38) Auch STERN-PÜTTNER S. 41 Fn. 115 halten die Regelungen des Göttingen-Gesetzes für verfassungsgemäß.
39) Bei der Frage, welche Entscheidungsbefugnisse dazu zu rechnen sind, wird man auch den herkömmlichen Zuständigkeitsbereich berücksichtigen müssen. Vgl. WOLFF II § 86 VII e 1. FORSTHOFF S. 551 zählt zu den unentziehbaren Rechten der Gemeindevertretung das Satzungsrecht, die Verabschiedung des Haushalts und die Bestellung der leitenden Organe, soweit sie nicht der Wahl durch die Bürgerschaft vorbehalten ist.
40) Vgl. BÜCKMANN, Verfassungsfragen, S. 187, 188.
41) Vgl. KRÄMER S. 30; PÜTTNER, JR 1966, 82; RAUBALL S. 44.
42) Vgl. PÜTTNER aaO.; RAUBALL aaO.
43) Die Meinung, daß für die Betätigung der Aufsichtsgewalt das Opportunitätsprinzip gelte (so etwa GÖNNENWEIN S. 179), erfährt mit Recht zunehmenden Widerspruch. Vgl. schon W. WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 126 f. Ferner FORSTHOFF S. 574; PAGENKOPF, Kommunalrecht S. 424 f.

wird.[44] Dieser Rechtsschutz ist aber nicht vollkommen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann untätig bleiben, weil sie eine Rechtsverletzung nicht für gegeben hält oder andere Motive sie von einem Einschreiten abhalten.[45] Ähnliches gilt für die Verpflichtung des Gemeindevorstands, gegen rechtswidrige Beschlüsse der Gemeindevertretung usw. einzuschreiten.[46] Ein im Klagewege durchsetzbarer Interventionsanspruch wird in beiden Fällen nicht anerkannt.[47]

Die aufgezeigten Lücken der Rechtskontrolle untermauern die Notwendigkeit, daß den Ortschaften selbst eine Klagemöglichkeit zustehen muß, um rechtswidrige Eingriffe in ihre Rechtsstellung abwehren zu können.[48] Dabei ist jedoch zu bedenken, daß nach den Gemeindeordnungen die Ortschaften als solche nicht Träger von Rechten und Pflichten sind. Zuordnungssubjekte sind vielmehr die in den Ortschaften eingerichteten Ortsräte und/oder Ortsvorsteher.[49] Es fragt sich daher, inwieweit diese ihre Rechtsstellung gegen Übergriffe gerichtlich verteidigen können.

II. Das Kommunalverfassungsstreitverfahren

Für eine prozessuale Geltendmachung von Rechtsverletzungen bietet sich das sog. Kommunalverfassungsstreitverfahren[50] an. In diesem Verfahren können Rechtsstreitigkeiten über die sich aus dem kommunalen Verfassungsrecht ergebenden Rechte und Pflichten im Bereich der kommunalen Organe gerichtlich ausgetragen werden.[51] Wie schon oben[52] festgestellt wurde, sind die Ortsräte und Ortsvorsteher mit eigenen Rechten und Pflichten innerhalb der Gemeinde-

---

44) Umgekehrt gilt dies natürlich auch gegenüber Zuständigkeitsüberschreitungen durch die für die Ortschaft bestellten Organe (Ortsrat, Ortsvorsteher).
45) Vgl. HENRICHS, DVBl. 1959, 555, 561.
46) Vgl. § 43 II bwGO; Art. 59 II bayGO; § 63 HGO; § 65 NGO; § 39 II nwGO; § 42 rpGO; § 58 saGO; § 43 shGO.
47) Vgl. etwa BLEUTGE S. 128, 203 mit weiteren Nachweisen.
48) Vgl. auch PÜTTNER, JR 1966, 83, der den Sinn einer Klagemöglichkeit darin sieht, die Eigenverantwortlichkeit zu stärken.
49) Vgl. KRÄMER S. 31.
50) Vgl. dazu (grundlegend) HENRICHS, DVBl. 1959, 548 ff. Ferner BLEUTGE, Der Kommunalverfassungsstreit, Berlin 1970; GÖNNENWEIN S. 361 ff.; ZUHORN-HOPPE S. 234 ff. Vgl. aus der Rechtsprechung OVG Lüneburg, OVGE 2, 225; OVG Münster, OVGE 27, 258.
51) Vgl. OVG Münster, OVGE 27, 259.
52) S. 80 ff., 91 f.

organisation ausgestattet und kommen damit als Beteiligte eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens in Betracht. [53]

Gegenstand eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens, für das der allgemeine Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO eröffnet ist, [54] können Rechtsstreitigkeiten innerhalb eines Gemeindeorgans und zwischen verschiedenen Gemeindeorganen sein. [55] Als Beispiel eines organinternen Streites im Bereich des Organs Ortsrat wäre etwa die gerichtliche Auseinandersetzung zwischen einem Ortsratsmitglied und dem Ortsrat über die Zulässigkeit eines Ausschlusses von der Beratung und Entscheidung wegen Befangenheit zu nennen. [56] Hier ist aber vor allem der organexterne Streit von Interesse, weil der Ortsrat (bzw. Ortsvorsteher) auf diesem Wege die Rechtswidrigkeit der Eingriffe anderer Gemeindeorgane gerichtlich feststellen lassen kann.

Anders als beim organinternen Streit, bei dem es auf die Verletzung von Mitgliedschaftsrechten ankommt, [57] ist beim organexternen Streit die rechtswidrige Beeinträchtigung der kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsstellung eines Gemeindeorgans entscheidend. [58] Eine solche Beeinträchtigung kann sich für den Ortsrat (bzw. Ortsvorsteher) insbesondere dann ergeben, wenn die Gemeindevertretung oder ein anderes Gemeindeorgan Beschlüsse unter Umgehung der gesetzlich oder satzungsmäßig vorgeschriebenen Anhörung des Ortsrats (bzw. Ortsvorstehers) fassen. [59] Auch das Recht jedes Gemeindeorgans, die ihm zugewiesenen Aufgaben selbst zu erledigen und

---

53) Entgegen den Auffassungen von BLEUTGE S. 54 f. und KNÖPPEL S. 75 ff. kann nicht ausschlaggebend sein, ob sie mit Entscheidungs- oder nur Beratungsrechten ausgestattet sind. Vgl. schon oben S. 81 ff.
Zur Beteiligungsfähigkeit kommunaler Organe nach § 61 VwGO vgl. insbesondere BLEUTGE S. 133 ff.; EWALD, DVBl. 1970, 237 ff.; TSATSOS S. 33 ff.; HOPPE, DVBl. 1970, 849.

54) Statt vieler ULE S. 38. Zum Problem der richtigen Klageart im Kommunalverfassungsstreitverfahren vgl. insbesondere BLEUTGE S. 176 ff., 183 ff.; STAHL, NJW 1972, 2030 f.; OVG Münster OVGE 27, 260 ff.

55) Vgl. etwa OVG Münster, OVGE 27, 259.

56) Vgl. RAUBALL S. 77.

57) So die hM. Vgl. aus der Rechtssprechung OVG Lüneburg, OVGE 22, 509; OVG Münster, OVGE 27, 264; BayVGH, BayVBl.1970, 222 und aus dem Schrifttum ARNDT, DÖV 1963, 573; EWALD, DVBl. 1970, 238; REDEKER - v. OERTZEN, Rdnr. 11 zu § 43 VwGO; ZUHORN-HOPPE S. 237 ff.; WOLFF III § 174 I d. Anderer Ansicht vor allem HENRICHS, DVBl. 1959, 561.

58) WOLFF III § 174 I d.

59) Vgl. KRÄMER S. 32.

Kompetenzüberschreitungen unzuständiger Organe abzuwehren,[60] kann Gegenstand einer Klage des Ortsrats sein. Dieses Recht kann beispielsweise dadurch verletzt sein, daß die Gemeindevertretung in Angelegenheiten des Ortsrats entscheidet, obwohl ihr kein Rückhol- oder Selbsteintrittsrecht zusteht.[61] Weitere denkbare Fälle für organexterne Streitigkeiten zwischen dem Ortsrat und anderen Gemeindeorganen sind die Weigerung des für den Verwaltungsvollzug zuständigen Gemeindeorgans Beschlüsse des Ortsrats auszuführen[62] oder der Streit um die Beanstandung eines Ortsratsbeschlusses durch den Gemeindevorsteher (oder Ortsvorsteher[63]).[64] Streitgegenstand kann ferner das Teilnahmerecht von Gemeinderatsmitgliedern und Vertretern der Gemeindeverwaltung an Ortsratssitzungen einerseits sowie das Teilnahmerecht des Ortsratsvorsitzenden oder Ortsvorstehers an Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse andererseits sein. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Näheren Aufschluß darüber, welche Organrechte die Ortsräte bzw. Ortsvorsteher im Kommunalverfassungsstreitverfahren geltend machen können, geben die einzelnen Gemeindeordnungen der Länder, die ergänzenden Gemeindesatzungen (insbesondere die Hauptsatzung) und u.U.[65] auch die Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen.[66]

Da der Ortsrat als Gemeindeorgan im Kommunalverfassungsstreitverfahren zwar beteiligtenfähig, aber nicht prozeßfähig ist, wird der Ortsrat nach § 62 II VwGO von seinem Vorsitzenden im Prozeß vertreten.[67] Für den Ortsvorsteher, der an Stelle eines Ortsrats

---

60) Vgl. BLEUTGE S. 198; KNÖPPEL S. 101.
61) Vgl. KRÄMER S. 32.
62) Auch ein Unterlassen kann eine im Kommunalverfassungsstreitverfahren verfolgbare Rechtsverletzung darstellen; vgl. KNÖPPEL S. 109 ff.
63) Siehe oben S. 201, 214.
64) Der gemeindeinterne Beanstandungsstreit wird als Hauptanwendungsfall des organexternen Kommunalverfassungsstreitverfahrens angesehen. Vgl. GÖNNENWEIN S. 363 ff.; KNÖPPEL S. 102 ff. Zum Verhältnis von Kommunalverfassungsstreitverfahren und gemeindeinternem Beanstandungsverfahren vgl. insbesondere BLEUTGE S. 187 ff., 203 f.
65) Vgl. § 55 a V 1 2. Hs. NGO; § 75 VI 2 rpGO.
66) Dazu, daß Organrechte auch auf Grund der Geschäftsordnung des Gemeinderates bestehen können; vgl. BLEUTGE S. 199 ff.
67) Vgl. BLEUTGE S. 140 ff.; SCHLEMPP, Erl. IV zu § 142 HGO (beide allgemein für Gemeindeorgane).

- also als monokratisches Gemeindeorgan - fungiert, ist eine besondere Prozeßvertretung nicht notwendig. Er ist befugt, seine Rechte selbst gerichtlich geltend zu machen.[68]

Nicht zu den Kommunalverfassungsstreitverfahren werden die Aufsichtsstreitverfahren gerechnet, bei denen es um die Rechtmäßigkeit kommunalaufsichtlicher Maßnahmen gegenüber der Gemeinde geht.[69] Streitbeteiligte in diesem Verfahren ist nicht das von der Aufsichtsmaßnahme betroffene Organ, sondern die Gemeinde,[70] die vor Gericht von dem nach der jeweiligen Gemeindeordnung für die Außenvertretung zuständigen Gemeindeorgan vertreten wird.[71]

III. Die Durchsetzung von Verpflichtungen aus Gebietsänderungsverträgen

Die Rechtssphäre der Ortschaften wird nicht nur durch Eingriffe in die Rechtsstellung der Organe in der Ortschaft tangiert. Für die gedeihliche Weiterentwicklung der Ortschaft ist nicht weniger von Bedeutung, daß die aufnehmende oder neue Gemeinde die im Gebietsänderungsvertrag gegenüber den ehemaligen Gemeinden gemachten Zusagen (z. B. über den Ausbau von Straßen, die Herstellung öffentlicher Einrichtungen u.ä.) erfüllt. Zwar ist die Kommunalaufsichtsbehörde verpflichtet, die Durchführung der Vereinbarungen zu überwachen und ggf. zu erzwingen,[72] es stellt sich aber auch hier die Frage, was im Falle der Untätigkeit der Aufsichtsbehörde geschehen kann.

Zunächst könnte man daran denken, der aufgelösten Gemeinde ein Klagerecht auf Einhaltung des Gebietsänderungsvertrages einzuräumen. Dieses scheitert nicht schon daran, daß mit der Wirksamkeit der Gebietsänderung die Rechtspersönlichkeit der eingegliederten Gemeinde erlischt und diese folglich kein Organ mehr besitzt, das ihre Rechte vertreten könnte. Es ist anerkannt, daß eine Gemeinde auch noch nach ihrer Auflösung die Rechte geltend

---

68) Vgl. BLEUTGE S. 141 (allgemein für monokratische Gemeindeorgane).
69) BLEUTGE S. 29 f.; HENRICHS, DVBl. 1959, 549; OVG Münster, OVGE 17, 264.
70) LÜERSEN-NEUFFER, Anm. 1 zu § 130 NGO. Anderer Ansicht ZUHORN-HOPPE S. 328, 329.
71) BLEUTGE S. 29.
72) Vgl. GALETTE-LAUX, Erl. 2 e zu § 15 shGO; KUNZE-SCHMID, Erl. I 3 zu § 9 bwGO; SUREN-LOSCHELDER, Erl. 7 zu § 14 DGO.

machen kann, die mit ihrer Auflösung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. [73] Daher könnte man erwägen, die Fiktion des Fortbestehens der Gemeinde nicht nur hinsichtlich des Auflösungsaktes, sondern darüber hinaus hinsichtlich der Durchführung des Gebietsänderungsvertrages anzunehmen. [74] Diese Fiktion stößt aber dann auf Schwierigkeiten, wenn der Streit um die Erfüllung der Zusagen - wie es regelmäßig der Fall sein dürfte - erst in größerem zeitlichen Abstand zur Auflösung entsteht. [75] Nach Ablauf einer oder sogar mehrerer Kommunalwahlperioden kann man kaum noch die Befugnis der zur Zeit der Auflösung amtierenden Gemeindevertretung unterstellen, über die Klageerhebung zu entscheiden, [76] ganz abgesehen von den praktischen Hindernissen, die einer Beschlußfassung entgegenstehen können. [77]

Da auch den Einwohnern der eingegliederten Gebietsteile kein klagbares Recht auf Erfüllung der Zusagen in Gebietsänderungsverträgen eingeräumt wird, [78] liegt ein Rückgriff auf die in den ehemaligen Gemeinden eingerichteten Ortsräte oder Ortsvorsteher nahe. Rechtsnachfolger der untergegangenen Gemeinde ist aber nicht die Ortschaft vertreten durch die für sie bestellten Organe, sondern die aufnehmende bzw. neue Gemeinde. [79] Eine Klagemöglichkeit der Ortsräte oder Ortsvorsteher besteht nur dann, wenn ihnen in kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften die Kompetenz verliehen ist, gegenüber den anderen Gemeindeorganen die in Gebietsänderungsver-

---

73) So schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, in RGZ 126, Anhang S. 21; 134, Anhang S. 19. Vgl. aus neuerer Zeit heStGH, ESVGH 22, 219; nwVerfGH OVGE 26,270; ferner HOPPE-RENGELING S. 201 (mit weiteren Nachweisen).

74) Dafür SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, Erl. 2 zu § 11 rpSVG; vgl. auch BverfGE 3, 279 f. Ablehnend SEMLER, Der Gemeindetag 1972, 270 f.

75) Vgl. KLÜBER, DÖV 1973, 331.

76) Vgl. KLÜBER aaO.; ders., Gemeinderecht S. 71, Fn. 71 a.

77) z. B. durch Wohnsitzwechsel oder Tod der Gemeinderatsmitglieder. Wenn SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, aaO. darauf hinweisen, daß die Aufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen muß, wenn eine beschlußfähige Gemeindevertretung nicht mehr besteht, so erhebt sich wiederum die Frage, wer diese Verpflichtung durchsetzen soll.

78) GALETTE-LAUX, Erl. 2 e zu § 15 shGO; SEMLER, Der Gemeindetag 1972, 271. Ausnahmsweise kann allerdings ein einzelner Einwohner Rechte aus einem Gebietsänderungsvertrag herleiten, wenn sich die Gemeinde erkennbar zu seinen Gunsten verpflichtet hat (Vertrag zugunsten Dritter iSd. § 328 BGB); Vgl. SUREN-LOSCHELDER, Erl. 7 zu § 14 DGO.

79) KLÜBER, Gemeinderecht, S. 71; ders. DÖV 1973, 331 f.

trägen übernommenen Verpflichtungen bezüglich der eingegliederten Gebietsteile geltend zu machen.[80] Abgesehen von einer Sonderregelung in Schleswig-Holstein,[81] ist den Ortsräten (oder Ortsvorstehern) aber - soweit ersichtlich - nirgends die Überwachung und Durchsetzung von Verpflichtungen aus Gebietsänderungsverträgen gesetzlich als Aufgabe zugewiesen. Diese Rechtslage ist für die aufgelösten Gemeinden unbefriedigend.

Ansatzpunkt für eine sachgerechte Lösung könnte eine auf das baden-württembergische Gemeinderecht beschränkte Regelung sein, die das fortbestehende Rechtsschutzinteresse eingegliederter Gemeinden angemessen berücksichtigt. Nach § 9 I 3 bwGO muß im Falle der Auflösung einer Gemeinde der Gebietsänderungsvertrag auch Bestimmungen über eine zu befristende[82] Vertretung der aufgelösten Gemeinde bei Streitigkeiten über die Vereinbarungen enthalten. Über die Zusammensetzung dieser Vertretung sagt die Vorschrift nichts aus. Es bestehen deshalb keine Bedenken, im Gebietsänderungsvertrag den Ortschaftsrat nach § 76 c bwGO als Vertretung iSd § 9 I 3 bwGO zu bestimmen.

Die baden-württembergische Regelung eröffnet somit eine Möglichkeit, den Ortsräten (oder Ortsvorstehern)[83] die rechtliche Vertretung der aufgelösten Gemeinden für einen Rechtsstreit über die Einhaltung des Gebietsänderungsvertrages zu übertragen. Eine Aufnahme entsprechender Vorschriften in die Gemeindeordnungen anderer Länder ist im Interesse der Gemeinden, die im Vertrauen auf bestimmte Zusagen der aufnehmenden Gemeinde, ihre Selbständigkeit aufgegeben haben, zu empfehlen. Solche Vorschriften würden, falls

---

80) Diese Möglichkeit übersieht SEMLER, Der Gemeindetag 1972, 271, wenn er ein Klagerecht kategorisch deswegen verneint, weil der Ortsrat Organ der eingegliederten Gemeinde ist. Vgl. auch KLÜBER, DÖV 1973, 332, der vorsichtiger davon spricht, daß den Ortsräten die "Legitimation" für die Vertretung der Ansprüche fehle.

81) Vgl. § 36 II des 2. Neuordnungsgesetzes vom 23.12.1969 (shGVBl. S. 280). Siehe dazu oben S. 75 f., 231 f.

82) Nach KUNZE-SCHMID, Erl. I 3 zu § 9 bwGO, wird sich die Befristung der Vertretung nach dem Inhalt der betreffenden Bestimmungen der Vereinbarung zu richten haben.

83) Als Vertretung iSd. § 9 I 3 bwGO kann auch eine Einzelperson in Frage kommen; vgl. KUNZE-SCHMID, aaO.

die ehemalige Gemeinde den Ortsrat oder Ortsvorsteher zum Vertreter ihrer Ansprüche bestimmt, [84] diesen Organen die erforderliche Legitimation verschaffen, bei Untätigkeit der Aufsichtsbehörde notfalls auch durch Klageerhebung die Einhaltung der Gebietsänderungsvereinbarungen zu erzwingen. [85]

---

84) Wen die Gemeinde als ihren zukünftigen Vertreter in Rechtsstreitigkeiten über Vereinbarungen des Gebietsänderungsvertrages bestimmt, sollte wie nach § 9 I 3 bwGO ihrem Ermessen überlassen bleiben, zumal nicht bei jeder Eingliederung gleichzeitig die Bestellung eines Ortsrats oder Ortsvorstehers vereinbart wird.

85) Auch KUNZE-SCHMID, aaO. bejahen in bezug auf § 9 I 3 bwGO eine Klagebefugnis.

Teil V

Auseinandersetzung mit der Kritik an der Ortschaftsverfassung

I. Vorbemerkung

Wenn abschließend auf die Kritik an der Ortschaftsverfassung eingegangen wird, sollen nicht mehr die gegen Einzelbestimmungen in den Gemeindeordnungen vorgebrachten Bedenken erörtert werden. Diese wurden weitgehend bei der Behandlung der verschiedenen Ortschaftsverfassungsmodelle der Länder in Teil II und Teil III dieser Arbeit mitberücksichtigt. Auf die dort gemachten Verbesserungsvorschläge kann verwiesen werden. Im folgenden geht es um die im Schrifttum allgemein gegen das Konzept der Ortschaftsverfassung vorgebrachten Gründe.

II. Die Kritik an der Ortschaftsverfassung als Integrationsfaktor

Die Eignung der Ortschaftsverfassung, bei kommunalen Neugliederungen die Integration der bislang selbständigen Gemeinden in die neue Gemeinde zu fördern, wird verschiedentlich in Zweifel gezogen. Dagegen wird geltend gemacht, daß jede von einem Zentrum organisatorisch getrennte Willensbildung die Tendenz zur Desintegration in sich trage. [1] Besonders bei einer gegen ihren Willen eingegliederten Gemeinde sei die Gefahr gegeben, daß diese ihre Entscheidungen ohne Rücksicht auf die Belange der übergeordneten politischen Gemeinschaft ausschließlich an eigenen örtlichen Interessen orientiere. [2] Daher sei der Integration gerade in der ersten Zeit nach dem Zusammenschluß zu einer neuen Gemeinde mehr mit einer Konzentration aller kommunalpolitischen Aktivitäten im Gemeinderat als mit einer Aufteilung der Verantwortung auf Ortsräte gedient. [3]

Gegenüber dieser Argumentation ist anzumerken, daß mit der Ortschaftsverfassung nicht eine Auflösung der Gesamtverantwortung des Gemeinderates bezweckt ist. Sinn der Ortschaftsverfassung ist es, die Angelegenheiten der Gemeinde, deren Bedeutung sich auf die Ortschaft beschränkt, weiterhin durch allein für die Ortschaft zuständige Organe erledigen zu lassen. [4] Entscheidungen, die die gesamte Gemeinde betreffen oder in ihrer Bedeutung über eine Ortschaft hinausgehen, bleiben den zentralen Gemeindeorganen vorbe-

---

1) So BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26.
2) BAHRO, aaO. Ähnlich LEIDINGER, Der Landkreis 1973, 127.
3) LEIDINGER, aaO.; ders., KPBl. 1972, 194.
4) Vgl. etwa GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 36.

halten. Soweit hier Mitwirkungsrechte der Ortsräte oder Ortsvorsteher bestehen, weil gleichzeitig die besonderen Interessen der Ortschaft berührt werden, geht die Pflicht nur dahin, diese lokalen Organe in den Willenbildungsprozeß miteinzuschalten. Eine weiterreichende Bindungswirkung ist damit nicht verbunden. Die Befürchtung, daß dem Rat die Verantwortung für die Gesamtkonzeption der Gemeindeentwicklung entzogen werden könnte, ist daher unbegründet. Das gilt umso mehr, als die Finanzhoheit des Gemeinderates durch die Einrichtung von Ortsräten nicht angetastet wird.

Leider hat die häufig beschworene Gefahr der Desintegration auch bei der Abfassung der gesetzlichen Vorschriften über die Ortschaftsverfassung eine gewichtige Rolle gespielt. [5] So ist beispielsweise die unmittelbare Wahl der Ortsräte bislang nur in Niedersachsen, Hessen und Baden-Württemberg verwirklicht worden, obwohl gerade dieser Wahlmodus ein Höchstmaß an demokratischer Legitimation und Repräsentation bietet. Augenfällig ist ferner die Zurückhaltung bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen.[6] Dabei ist der Beweis keineswegs erbracht, daß eine gut ausgebaute Ortschaftsverfassung Desintegrationstendenzen Vorschub leistet. Es liegt vielmehr näher, daß sich die Bevölkerung eingegliederter Gemeinden schneller mit dem neuen Gemeinwesen identifiziert, wenn sie über selbst gewählte Ortsräte die Gelegenheit erhält, an der Entwicklung der neuen Gemeinde gestaltend mitzuwirken.[7] Ausgemeindungsbestrebungen treten eher dort auf, wo sich die Bevölkerung in ihren Belangen nicht ausreichend vertreten und von der zentralen Gemeindeverwaltung vernachlässigt fühlt.

III. Das Argument der Verwaltungserschwerung und Kostensteigerung

Es kann und soll hier nicht bestritten werden, daß die Einheitsgemeinde mit der Einführung einer Ortschaftsverfassung ein "komplizierendes Element" erhält.[8] Die Ortschaftsverfassung wirft Probleme der Zuständigkeitsabgrenzung sowie der Koordination zwischen den lokalen und zentralen Organen auf und kann neben zusätzlichen finanziellen Belastungen auch die Verzögerung von Verwaltungsent-

---

5) Vgl. BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 361, 363; LEIDINGER, KPBl. 1972, 194.
6) Siehe oben S. 72, 73.
7) Vgl. auch BÜCKMANN, Städte- und Gemeinderat 1973, 361.
8) So GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 220 (Tz. 415).

scheidungen mit sich bringen.[9] Es fragt sich aber, ob diese Nachteile so schwer wiegen, daß allgemein von der Einführung der Ortschaftsverfassung abgeraten werden sollte.[10]

Die Probleme der Zuständigkeitsabgrenzung, die insbesondere bei Entscheidungsbefugnissen und Anhörungsrechten auftreten können, und die Fragen des Zusammenwirkens der verschiedenen Gemeindeorgane sind nicht unlösbar.[11] Sie können durch klare Zuständigkeitsregelungen in der Hauptsatzung und Verfahrensvorschriften in der Geschäftsordnung des Gemeinderates behoben werden.

Nicht umgehen läßt sich dagegen ein gewisser finanzieller Mehraufwand. Dabei dürfen allerdings die für die Entscheidungsbefugnisse der Ortsräte aus dem Gemeindehaushalt bereitzustellenden Mittel nicht überbewertet werden. Es ist ja nicht so, daß diese Mittel bei einer Einheitsgemeinde ohne Ortschaftsverfassung ersatzlos wegfallen würden. Für die Förderung der Ortsteile müßten in jedem Falle Mittel im Haushaltsplan eingesetzt werden. Etwas überspitzt gesagt, ändert sich insoweit eigentlich nur die die Haushaltsmittel bewirtschaftende Stelle. Auch die den Ortsräten und Ortsvorstehern für ihre ehrenamtliche Tätigkeit zu zahlenden Entschädigungen können ernstlich nicht als Argument gegen die Ortschaftsverfassung angeführt werden. Sie stehen vielfach in keinem Verhältnis zu den Leistungen, die die Ortsräte und Ortsvorsteher besonders in ländlichen Gebieten zum Nutzen der Gemeinde erbringen.[12] Somit verbleiben als nennenswerter Posten die Personal- und Sachkosten, die die notwendige Betreuung der Ortsräte durch die Gemeindeverwaltung zur Folge hat. Die Höhe der Kosten hängt wesentlich von der Zahl der zu betreuenden Ortschaften ab, so daß in geeigneten

---

9) BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26; LAUX, DVBl. 1968, 380.
10) So LAUX, aaO.
11) Wie hier BÜCKMANN, aaO.
12) Zu diesem Aspekt der Erhaltung des ehrenamtlichen Verwaltungselements vgl. etwa BALTZER, KPBl. 1972, 265 f. Vgl. auch den von EISING, Städte- und Gemeinderat 1972, 158 im Zusammenhang mit einer Umfrage über die Erfahrungen mit dem 1. Neugliederungsprogramm in Nordrhein-Westfalen erwähnten Bericht einer Gemeinde, die beklagt, daß wegen der geringeren Zahl der Ratsmitglieder nach der Neugliederung die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Mitarbeit zurückgegangen sei und Arbeiten, die früher ehrenamtlich durchgeführt worden seien, jetzt von hauptberuflichen Kräften erledigt werden müßten, was sich im Verwaltungs- und Finanzaufwand der Gemeinde niederschlage.

Fällen eine Zusammenfassung kleinerer Ortsteile zu einer Ortschaft schon eine Entlastung bringen kann. Insgesamt gesehen, wiegen die finanziellen Argumente nicht so schwer, daß sie einen Verzicht auf die Ortschaftsverfassung rechtfertigen können. Man wird die Mehraufwendungen als unumgänglichen Preis für die angestrebte Beteiligung der Bürger an der Verwaltung akzeptieren müssen.

Bedenklich im Hinblick auf das Ziel der Gebietsreform, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, stimmt das Argument, daß die Tätigkeit der Ortsräte den Verwaltungsablauf hemme und damit die Effektivität der Verwaltung gefährde. [13]

Man wird hier differenzieren müssen. Soweit die Ortsräte abschließende Entscheidungskompetenz besitzen, ist eine Verzögerung des Verwaltungsablaufs kaum zu erwarten. Der Informationsweg von der Ortschaftsbevölkerung zum Ortsrat ist sogar kürzer als der zu den zentralen Gemeindeorganen. Auch das Verfahren von der Vorbereitung der Beschlüsse bis zu ihrer Ausführung ist nicht langwieriger, als wenn die Entscheidung beim Gemeinderat oder einem seiner Ausschüsse läge, zumal im wesentlichen die gleichen Verfahrensvorschriften Anwendung finden. [14]

Mehrfachberatungen werden sich allerdings dort nicht immer vermeiden lassen, wo die Gemeindeorgane verpflichtet sind, die Stellungnahme der Ortsräte einzuholen wie bei den Anhörungsrechten. [15] Zu einem zeitraubenden Hin und Her zwischen den beteiligten Gremien braucht es aber nicht zu kommen, wenn die Ortsräte frühzeitig in die Planungen eingeschaltet werden. [16] Bei der Kritik an der Verlangsamung des Verwaltungsablaufs durch Ortsräte, die vor allem aus Kreisen der Verwaltung erhoben wird, [17] wird auch nicht genügend beachtet, daß das Anhörverfahren nicht einem Selbstzweck, sondern der Information und Berücksichtigung besonderer örtlicher

---

13) z. B. BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26. Vgl. auch die von EISING, Städte- und Gemeinderat 1972, 157 mitgeteilten Erfahrungsberichte über die Ortschaftsverfassung; ferner LOEBELL, Kommunale Neugliederung, S. 61, 62.

14) Siehe oben S. 78, 79.

15) Vgl. BAHRO, aaO.; BIEDERBECK, Kommunalwirtschaft 1966, 225.

16) Siehe oben S. 143. In Nordrhein-Westfalen, wo die Ortschaftsvertretung als besonderer Ratsausschuß konzipiert ist, wird erwogen, ob die Zwischenschaltung der Fachausschüsse nicht unterbleiben kann, wenn die letzte Entscheidung beim Rat liegt. Vgl. LOEBELL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 19.

17) Vgl. BIEDERBECK, aaO.; VOGEL, Dokumentation § 13 nwGO, S. 40.

Belange dient. Die Ortsräte können aus ihrer unmittelbaren Ortskenntnis oft mit Vorschlägen und Einwendungen aufwarten, die bei den zentralen Gemeindeorganen mangels direkten Kontaktes mit der Ortsbevölkerung gar nicht bekannt sind. [18] Dadurch lassen sich schon im Vorfeld Fehlentscheidungen vermeiden, deren Beseitigung sonst mit nicht unerheblichen Kosten verbunden wäre.[19] Schließlich dürfte auch dem Interesse des Bürgers mehr mit einer sachgerechten, als mit einer schnellen - aber falschen - Entscheidung gedient sein.

IV. Das Problem der bürgerschaftlichen Mitwirkung

Kritik hat auch die Eignung der Ortschaftsverfassung, die bürgerschaftliche Mitwirkung und das Interesse an den Belangen des engeren örtlichen Lebensbereichs zu erhalten, erfahren. [20] In diesem Zusammenhang werden als Beleg gerne die teilweise negativen Erfahrungen mit der Bezirksverfassung in Großstädten herangezogen.[21] In den Großstädten geht es aber darum, das wegen der Unüberschaubarkeit der Verwaltung erlahmte Interesse der Bürger an ihrem Gemeinwesen neu zu beleben. Das Ziel der Ortschaftsverfassung ist nicht so weit gesteckt. Hier ist primär bezweckt, die vorhandene bürgerschaftliche Mitwirkung in einem überschaubaren Bereich zu erhalten.[22]

Doch selbst diese Fähigkeit wird der Ortschaftsverfassung abgesprochen, weil der Aufgabenbereich der Ortsräte keinen Anreiz für eine bürgerschaftliche Teilnahme biete.[23] Richtig ist, daß lediglich beratende Kompetenzen auf die Dauer kein ausreichendes bürgerschaftliches Interesse am Institut des Ortsrats erwecken können.[24] Zwar sind gesetzliche Grundlagen für die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ortsräte vorhanden, diese überlassen es aber zumeist dem Ermessen der jeweiligen politischen Mehrheit im Gemeinderat, ob und ggf. welche Aufgaben zur Entscheidung auf die

---

18) Vgl. BIEDERBECK, aaO.; MÜLLER S. 153 ff.
19) MÜLLER S. 196.
20) Vgl. insbesondere SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 285 f. Zweifelnd auch GUTACHTEN SCHLESWIG-HOLSTEIN S. 159 (Tz. 236).
21) z.B. von GALETTE, Kommunalwirtschaft 1967, 484 und STERN-PÜTTNER S. 29.
22) Vgl. GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 37; BURMESTER S. 187.
23) SIEDENTOPF, aaO.
24) BAHRO, Die demokratische Gemeinde 1968, 26; BÖTTCHER, KPBl. 1966, 870; GALETTE, Kommunalwirtschaft 1967, 484; LEIDINGER, KPBl. 1972, 194. Vgl. auch ZIEBILL S. 45 f.

Ortsräte delegiert werden. Das mag ein Grund dafür sein, daß man in der Praxis mit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen zurückhaltend verfahren ist.

Diese für die bürgerschaftliche Mitwirkung bedenkliche Konsequenz berechtigt jedoch nicht zu dem generellen Schluß, daß das Modell der Ortschaftsverfassung als solches nicht geeignet wäre, eine Aktivierung der Bürger zu erreichen. Bislang wurde nur zu sehr die beratende Tätigkeit der Ortsräte in den Vordergrund geschoben. Man hat außer acht gelassen, daß nach dem Konzept der Ortschaftsverfassung die ehemaligen Gemeinden mit einigen Abstrichen (Bauleitplanung, Finanzhoheit usw.) die kommunalen Aufgaben behalten sollen, die sie schon bisher ihrer Leistungskraft entsprechend tatsächlich ausgeübt haben. [25)]

Im Interesse der bürgerschaftlichen Beteiligung wäre zu erwägen, ob die Ortschaftsverfassung nicht dadurch effektiver ausgestaltet werden sollte, daß man an Stelle der bisherigen Kann-Vorschriften den Gemeinden gesetzlich die Pflicht auferlegt, Aufgaben, deren Bedeutung auf die Ortschaft beschränkt ist, den Ortsräten zur eigenverantwortlichen Erledigung zu übertragen. [26)] Das würde zugleich auf Seiten der zentralen Organe eine Entlastung bewirken, [27)] die diese befähigt, sich mehr auf die für die Entwicklung der ganzen Gemeinde wesentlichen Entscheidungen zu konzentrieren. Für den Fall, daß in den Ortschaften Beschlüsse ohne Rücksicht auf Gesamtplanungen gefaßt werden, könnten den zentralen Organen Eingriffsmöglichkeiten zugestanden werden. [28)]

Bei einer vermehrten Übertragung von Entscheidungsbefugnissen dürfte sich auch die Befürchtung nicht bewahrheiten, daß sich für eine Mitgliedschaft im Ortsrat - wenn überhaupt - nur solche Bewerber finden, die im Vergleich zu den Gemeinderäten in geringerem Maße qualifiziert sind. [29)] Denn es ist durchaus denkbar, daß sich kommunalpolitisch engagierte Bürger, die wegen beruflicher

---

25) Vgl. W. WEBER, Kommunalwirtschaft 1967, 473 f.
26) Die Übertragung dieser Aufgaben wird auch von den Sachverständigenkommissionen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen empfohlen; vgl. GUTACHTEN NIEDERSACHSEN, Bd. 1, S. 40 (Tz. 85); GUTACHTEN (A) NORDRHEIN-WESTFALEN S. 38.
27) Vgl. BÖTTCHER, KPBl. 1966, 870.
28) Vgl. dazu die interessanten Vorschläge von BAUER S. 138, 139 für das Verhältnis der zentralen Großstadtverwaltung zur Bezirksverwaltung.
29) Vgl. etwa THIEME, AfK 1972, 362.

Verpflichtungen ein Gemeinderatsmandat bislang nicht angestrebt haben, stattdessen für ein mit weniger Zeitaufwand verbundenes Ortsratsmandat interessieren.

V. Die These von der bloßen Überleitungsfunktion der Ortschaftsverfassung

Schließlich wird gegen die Ortschaftsverfassung geltend gemacht, daß sie nur eine bloße Überleitungsfunktion habe. So kritisiert SIEDENTOPF [30] unter Hinweis auf die Revisionsklausel in den Gemeindeordnungen, daß mit der Ortschaftsverfassung Positionen und Mitwirkungsrechte aufrechterhalten werden, die von vornherein auf Abbau angelegt sind.

Diese Kritik wäre berechtigt, wenn es tatsächlich allein darum ginge, "den Wechsel von der selbständigen Einheit zum Aufgehen in der größeren Einheitsgemeinde für die Betroffenen, insbesondere die in der Selbstverwaltung Tätigen, akzeptabler zu gestalten". [31] Die Ortschaftsverfassung bietet aber allgemein die Chance, die Bürger in verstärktem Maße an der Verwaltung ihrer Gemeinde zu beteiligen. Die Ortsräte und in kleineren Ortschaften auch die Ortsvorsteher können als Mittler zwischen der Verwaltung und dem Bürger dazu beitragen, daß einmal bürgerschaftliche Informationsansprüche befriedigt und zum anderen bürgerschaftliche Interessen an den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung weitergeleitet werden. [32] Sie bilden mit den Gemeinderäten ein notwendiges Gegengewicht gegenüber der zunehmenden Bürokratisierung der Verwaltung und können damit auch unabhängig von der kommunalen Neugliederung ein wichtiger Faktor der kommunalen Selbstverwaltung sein.

---

30) Die Verwaltung 1971, 286.
31) SIEDENTOPF, Die Verwaltung 1971, 286.
32) KNEMEYER, Festschrift Küchenhoff, S. 568.

L E B E N S L A U F

Am 3o. Mai 1945 wurde ich als Sohn des Stadtoberamtmanns Karl Wagner und seiner Ehefrau Liselotte geb. Höpcke in Cuxhaven geboren.

Hier besuchte ich seit dem Jahre 1951 die Volksschule und seit 1955 das Gymnasium für Jungen, das ich im Februar 1964 nach bestandener Reifeprüfung verließ.

Anschließend bewarb ich mich um Einstellung in den Dienst der Stadt Cuxhaven, die mich am 1. April 1964 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum Stadtinspektor-Anwärter ernannte. Nach Ableistung des Vorbereitungsdienstes und bestandener Prüfung für den gehobenen Dienst in der Kommunalverwaltung und der allgemeinen Verwaltung des Landes Niedersachsen wurde ich am 1. April 1967 zum Stadtinspektor z.A. ernannt. Zum 3o. April 1967 ließ ich mich auf eigenen Antrag aus dem Dienst der Stadt Cuxhaven entlassen, um Rechtswissenschaft zu studieren.

Nach vier Semestern an der Universität Hamburg wechselte ich zum Sommersemester 1969 an die Universität Göttingen, wo ich fünf Semester Rechtswissenschaft studierte. Am 26. Mai 1972 legte ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Celle ab. Anschließend arbeitete ich an meiner Dissertation, die ich im Juni 1974 abschloß. Seit dem 1. August 1974 bin ich als Referendar im juristischen Vorbereitungsdienst im Oberlandesgerichtsbezirk Celle beschäftigt.